

Une vision transfrontalière pour aménager le Grand Luxembourg à l'heure des **transitions**

Pour une meilleure planification territoriale
transfrontalière et locale en Lorraine Nord

octobre 2023

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	5
1. SYNERGIES, DEPENDANCES : UN ESPACE TRANSFRONTALIER AU DESTIN COMMUN	7
1.1 Une croissance démographique exceptionnelle.....	7
1.2 Une économie aspirée.....	13
1.3 Un territoire qui se gentrifie et s'hyper-résidentialise.....	20
1.4 Un foncier sous pression	25
1.5 Les milieux naturels : plus d'espaces protégés mais des enjeux aux bandes frontalières ignorés	30
1.6 Les mobilités : et si on expliquait aussi les problèmes par un manque / besoin de planification.....	35
2. PLANIFIER (MIEUX) POUR (MIEUX) COOPERER : LE LEITMOTIV DES STRATEGIES LUXEMBOURGEOISES.....	40
2.1 Luxembourg in Transition.....	41
2.2 La vision territoriale de la Fondation IDEA.....	52
2.3 Le rapport du Conseil Economique et Social « Pour un développement cohérent transfrontalier »	60
2.4 Le Programme Directeur de l'Aménagement du territoire	66
3. PROPOSITIONS POUR UNE PLANIFICATION TRANSFRONTALIERE, COHERENTE ET PARTAGEE	82
3.1 Les SCoT : Pierre angulaire de la planification transfrontalière	82
3.2 Enrichir le contenu des SCoT	87
3.3 Planification intercommunale : Systématiser les plans pour faciliter les déclinaisons, les mises en œuvre et impliquer les communes.....	94
CONCLUSION.....	99

avant-propos

Il y a un peu moins de 20 ans, l'AGAPE réalisait son premier véritable travail prospectif sur « le travail frontalier et ses conséquences¹ ». Que disait l'AGAPE à l'époque ? Reprenons simplement les propos introductifs de cet InfObservatoire :

« Marginal il y a encore 30 ans, le travail frontalier est devenu le moteur de nouvelles dynamiques territoriales d'une ampleur telle qu'il incite à sans cesse développer de nouvelles études et analyses afin de le comprendre et d'en maîtriser les ressorts [...]. Or le rythme de croissance des flux frontaliers ne permet sans doute plus d'en gérer les impacts [...] Dans le même temps, il est essentiel de comprendre les enjeux auxquels sont confrontés nos voisins luxembourgeois et s'extraire de la seule question des chiffres, en portant une attention particulière à leurs études prospectives qui nous éclairent sur notre propre avenir frontalier. »



C'était en 2006, l'AGAPE concluait : « Alors **300 000 frontaliers** vers le Luxembourg en 2055... info ou intox ? ». La réponse : il fallait s'attendre à plus.

Le 21 Juin 2023, le gouvernement luxembourgeois arrête le Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire, outil de planification qui projette **300 000 frontaliers en... 2035** et **382 000 en 2050**. De son côté, la Fondation IDEA, dans sa vision territoriale à long terme construit un scénario de développement au fil de l'eau avec **503 000 frontaliers en 2050**.

Alors que les goulets d'étranglements et les interdépendances n'ont jamais été aussi forts entre le Luxembourg et la Lorraine Nord et que la décarbonation de nos modes de vies et de nos territoires constituent une priorité absolue, il apparaît que la prospective est essentielle, mais ne doit plus se limiter à un simple exercice de prédiction de l'avenir. Elle doit désormais constituer **le socle d'une planification territoriale éclairée, consciente et transfrontalière**.

Le sujet n'est plus vraiment de savoir si cela est faisable, réalisable ou souhaitable. Désormais, l'enjeu c'est d'anticiper, de prévoir, de programmer, de planifier. Les stratégies luxembourgeoises nous invitent à une planification territoriale transfrontalière, porteuse de coopération transfrontalière et de co-développement. Au regard des 30 années passées et des 30 années à venir, on peut surtout dire qu'il s'agit d'un besoin impérieux, d'une absolue nécessité... Peut-on imaginer un développement équivalent dans les 30 années à venir sans planification ?

L'AGAPE propose ici une vision stratégique pour favoriser une véritable coordination des stratégies de planification à l'échelle de la Lorraine Nord et pour imaginer de nouveaux axes de coopération et de co-développement qui favoriseraient un rééquilibrage du développement entre la métropole luxembourgeoise et les territoires de la Lorraine Nord.

¹ InfObservatoire n°19 : « Le travail frontalier et ses conséquences », janvier 2006

introduction

La planification territoriale et l'observation transfrontalière constituent certainement les activités les plus importantes dans le quotidien de l'AGAPE. Le travail mené dans le cadre des SCoT ou des documents d'urbanisme montre à quel point il est nécessaire et incontournable de placer l'observation transfrontalière au cœur de la planification.

On a parfois tendance à oublier que les problèmes de mobilité constatés quotidiennement sur la Lorraine Nord sont avant tout hérités de mauvais choix opérés en matière d'aménagement du territoire et d'une absence totale de planification transfrontalière et « nord-lorraine » durant presque 20 ans. Les SCoT sont arrivés trop tard, l'OIN aussi. Peut-être trop tard, mais ils sont arrivés. Depuis une dizaine d'années, ces outils doivent essayer de rattraper deux décennies d'absence de planification cohérente et d'absence (tout court) de stratégie d'aménagement du territoire visant à canaliser l'essor économique de la métropole luxembourgeoise. Ils doivent aussi anticiper, donc planifier.

L'AGAPE propose, dans ce format un peu inédit, de tirer un bilan de 30 années de développement « transfrontalier » sur la Lorraine Nord et de mettre en avant comment cet espace a dû répondre à l'accueil dans « l'urgence » de plus de 100 000 travailleurs frontaliers supplémentaires et quelles en ont été les conséquences.

Les travaux et rapports réalisés de l'autre côté de la frontière ces derniers mois ont été une source d'inspiration pour dresser ce bilan et construire cette vision stratégique. On peut dire que du côté luxembourgeois, le constat d'un échec des stratégies de planification et d'aménagement du territoire est tiré de manière lucide, surtout parce que le contexte a changé depuis 1990. Les enjeux aussi et ils sont devenus mondiaux. Le Luxembourg ne peut envisager la poursuite de son développement sans une planification cohérente à l'échelle de son « aire d'influence ».

La planification territoriale transfrontalière proposée par le Luxembourg va constituer un axe de coopération et de co-développement incontournable pour les deux versants, tant les interdépendances sont fortes. A l'heure où beaucoup de périmètres se superposent pour accélérer une coopération qui peine à identifier « du concret », l'AGAPE propose de mettre les SCoT au premier plan pour établir des stratégies d'aménagement du territoire calées avec celles de leur métropole (Luxembourg) et favoriser une planification partagée, cohérente et décarbonée.

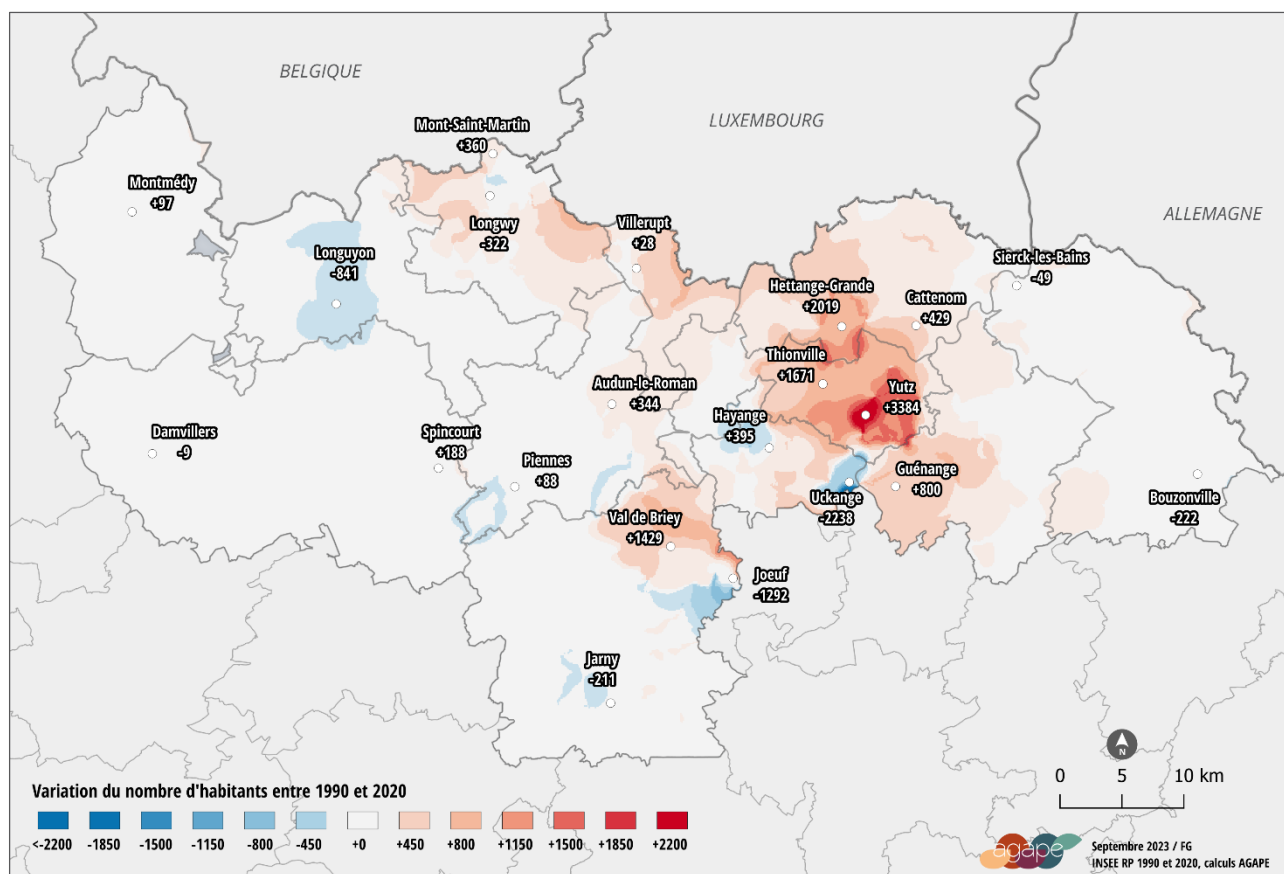
A l'heure où les débats restent très focalisés sur le « ZAN » et sa mise en œuvre, la Lorraine Nord a tout intérêt à s'inscrire dans une stratégie de décarbonation avec son cœur métropolitain... pour une véritable coopération transfrontalière « gagnant-gagnant ».

1. SYNERGIES, DEPENDANCES : UN ESPACE TRANSFRONTALIER AU DESTIN COMMUN

1.1 UNE CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE EXCEPTIONNELLE

1.1.1 +37 000 habitants et +61 000 frontaliers en 30 ans

Variation du nombre d'habitants en Lorraine Nord (1990-2020)



Source : INSEE, RP 1990 à 2020, calculs AGAPE

Dynamique de la population en Lorraine Nord 1990-2020

Territoire	1990	1999	2009	2020	1990-2020	Evolution annuelle (%)			
						1990-1999	1999-2009	2009-2020	1990-2020
Cattenom et Environs	19 131	20 439	24 938	27 409	8 278	0,74	2,01	0,86	1,21
Arc Mosellan	27 294	27 991	31 823	35 242	7 948	0,28	1,29	0,93	0,86
Bouzonvillois-Trois Frontières	20 852	21 200	23 312	24 179	3 327	0,18	0,95	0,33	0,49
Pays de Montmédy	6 125	6 795	7 332	6 964	839	1,16	0,76	-0,47	0,43
Damvillers-Spincourt	7 190	7 138	8 277	8 121	931	-0,08	1,29	-0,17	0,41
Pays-Haut Val-d'Alzette	26 101	25 497	26 478	29 402	3 301	-0,26	0,38	0,96	0,40
Grand Longwy	57 148	56 212	58 770	62 931	5 783	-0,18	0,45	0,62	0,32
Portes de France-Thionville	74 889	77 026	79 707	82 041	7 152	0,31	0,34	0,26	0,30
Cœur du Pays-Haut	22 314	21 870	22 918	23 185	871	-0,22	0,47	0,11	0,13
Terre Lorraine du Longuyonnais	15 051	15 165	15 773	15 391	340	0,08	0,39	-0,22	0,07
Orne Lorraine Confluences	52 725	51 768	53 588	53 038	313	-0,20	0,35	-0,09	0,02
Val de Fensch	73 149	68 978	68 124	71 066	-2 083	-0,65	-0,12	0,39	-0,10
Lorraine Nord	401 969	400 079	421 040	438 969	37 000	-0,05	0,50	0,38	0,29

Source : INSEE, recensement 1990 à 2020, calculs AGAPE

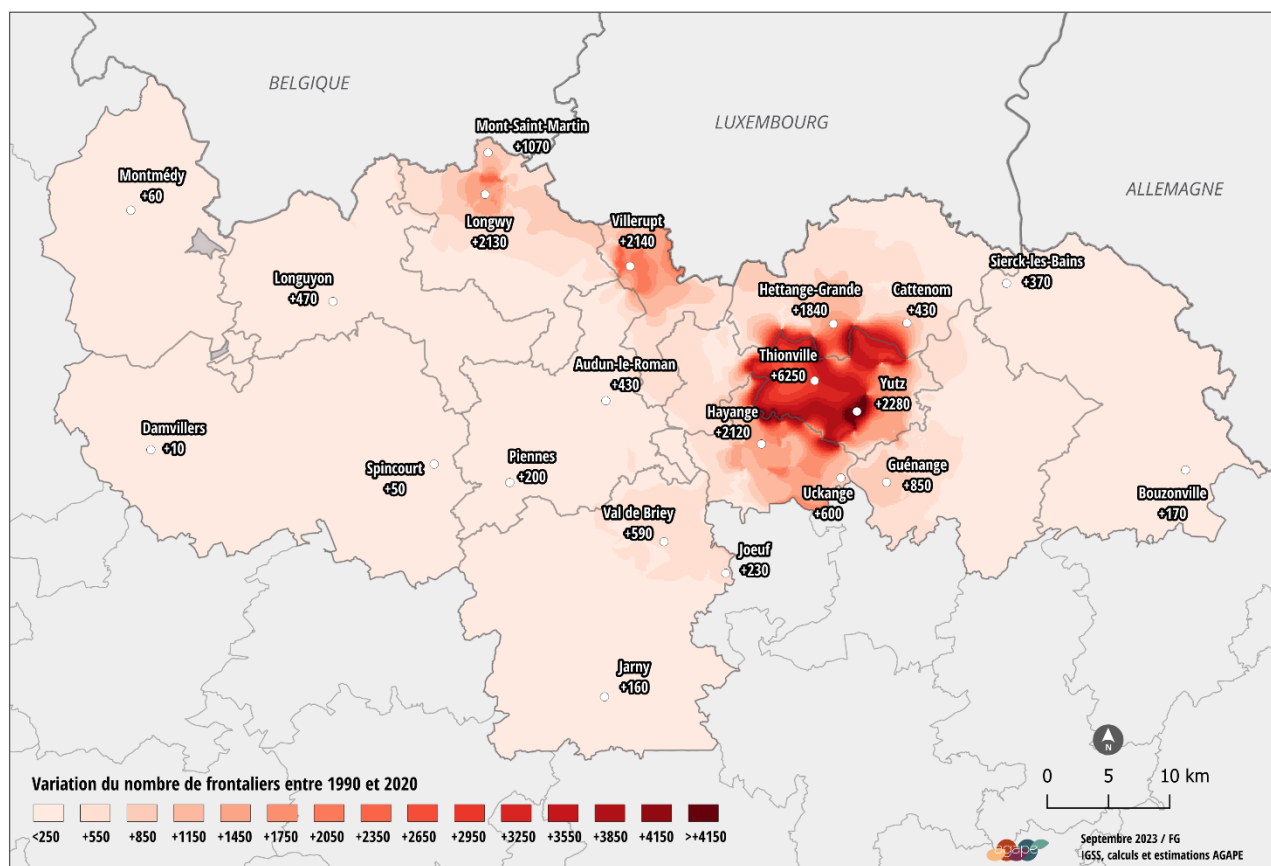
Sur les trente dernières années, la population en Lorraine Nord a progressé de +37 000 habitants, soit une croissance annuelle de +0,29%, particulièrement forte sur Cattenom et Environs (+1,2% par an) et l'Arc Mosellan (+0,9% par an). Cette croissance démographique n'est toutefois pas homogène dans le temps, l'analyse des dynamiques aux différents millésimes du recensement permettant de distinguer trois périodes :

- **La période 1990-1999** : il s'agit d'une période de transition entre la fin de la crise de la sidérurgie et l'explosion du phénomène frontalier. Les espaces industriels historiques (vallées de la Chiers, de l'Alzette, de l'Orne, de la Fensch, bassin piennois) poursuivent leur déclin démographique, alors que l'agglomération thionvilloise et les espaces ruraux et périurbains du Nord Mosellan affichent au contraire une croissance démographique ;
- **La période 1999-2010** : la croissance démographique est quasi-généralisée en Lorraine Nord, facilitée par la multiplication des lotissements communaux, en lien avec l'essor du phénomène frontalier ;
- **La période 2010-2020** : la croissance démographique se poursuit mais se contracte sur les territoires proches de la frontière ou de l'axe Luxembourg-Metz.

La cartographie de la dynamique démographique à une échelle géographique fine montre que sur les trois dernières décennies, la croissance démographique s'est principalement réalisée autour de deux espaces :

- **Une large bande frontalière en forme de Y**, couvrant les territoires du Grand Longwy, le Pays-Haut Val-d'Alzette, Cattenom et Environs et regroupant les communes situées sur un axe Nord-Sud RN52-Audun le Roman-Val de Briey ;
- **L'agglomération thionvilloise**, regroupant les communes de l'Est de Portes de France-Thionville (Thionville, Yutz, Terville, ...) et des communes de l'Ouest de l'Arc Mosellan, proches de l'autoroute A31 (Guénange, Bertrange, Bousse, ...)

Variation du nombre de frontaliers en Lorraine Nord (1990-2020)



Source : Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), calculs et estimations AGAPE

Dynamique des travailleurs frontaliers vers le Luxembourg 1990-2020

Territoire	1990 (estimé)	1999 (estimé)	2009	2020	1990- 2020	Evolution annuelle (%)			
						1990- 1999	1999- 2009	2009- 2020	1990- 2020
Portes de France-Thionville	3 540	6 550	11 440	15 990	12 450	7,1	5,7	3,1	5,2
Grand Longwy	3 000	5 500	9 510	13 150	10 150	7,0	5,6	3,0	5,0
Val de Fensch	2 160	4 120	7 430	10 770	8 610	7,4	6,1	3,4	5,5
Pays-Haut Val-d'Alzette	2 360	4 180	6 940	9 190	6 830	6,6	5,2	2,6	4,6
Cattenom et Environs	2 030	3 690	6 330	8 680	6 650	6,9	5,5	2,9	5,0
Arc Mosellan	880	1 830	3 660	5 930	5 050	8,5	7,2	4,5	6,6
Bouzonvillois-Trois Frontières	690	1 360	2 580	3 940	3 250	7,8	5,6	3,9	6,0
Cœur du Pays-Haut	960	1 740	2 990	4 100	3 140	6,8	6,6	2,9	5,0
Orne Lorraine Confluences	370	780	1 590	2 640	2 270	8,6	7,4	4,7	6,8
Terre Lorraine du Longuyonnais	490	930	1 650	2 360	1 870	7,4	5,9	3,3	5,4
Damvillers-Spincourt	190	330	550	720	530	6,3	5,2	2,5	4,5
Pays de Montmédy	80	160	280	400	320	8,0	5,8	3,3	5,5
Lorraine Nord	16 750	31 170	54 950	77 870	61 120	7,1	5,8	3,2	5,3

Source : Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), calculs et estimations AGAPE

Sur la même période (1990-2020), on assiste à une croissance exponentielle des frontaliers vers le Luxembourg **(+61 100, soit +5% par an), à un rythme quinze fois plus rapide que la population.** L'essor du travail frontalier concerne l'intégralité des territoires de Lorraine Nord, tous affichant une croissance annuelle comprise entre +4 et +7% par an.

L'essor des travailleurs frontaliers concerne davantage les territoires à dominante urbaine : les trois agglomérations de Lorraine Nord (Thionville, Longwy, Val de Fensch) rassemblent à elles seules 51% de l'augmentation des frontaliers (+31 200).

A l'échelle de la Lorraine Nord, le phénomène frontalier interpelle par sa rapidité et son intensité : en 30 ans, soit une durée inférieure à celle d'une carrière professionnelle, le nombre de frontaliers a été multiplié par presque 5.

A une maille plus fine, sur les trente dernières années, on observe que la croissance des effectifs de travailleurs frontaliers va de pair avec la croissance démographique : la bande frontalière et les espaces urbains du Thionvillois proches de l'A31 (formant un quadrilatère Thionville-Hayange-Guénange-Yutz) concentrent la grande majorité de la croissance des effectifs frontaliers, notamment les communes urbaines (plus de 5 000 habitants), qui captent près de la moitié de la croissance des travailleurs frontaliers (mais seulement 21% de la croissance démographique).

1.1.2 Des perspectives qui interrogent

Depuis le début des années 2000, les projections démographiques de l'INSEE sur la Lorraine Nord, issues du modèle OMPHALE, annoncent une poursuite du déclin démographique. Ces projections étant systématiquement démenties par les recensements successifs, l'AGAPE a construit son propre modèle de projection, de manière à esquisser une trajectoire plus réaliste, à partir des dynamiques observées sur les 10 dernières années pour la dynamique naturelle (naissances, décès) et des 5 dernières années pour la dynamique migratoire, afin de tenir compte d'un renforcement du solde migratoire sur la période récente.

Projections de population 2020-2060 en Lorraine Nord

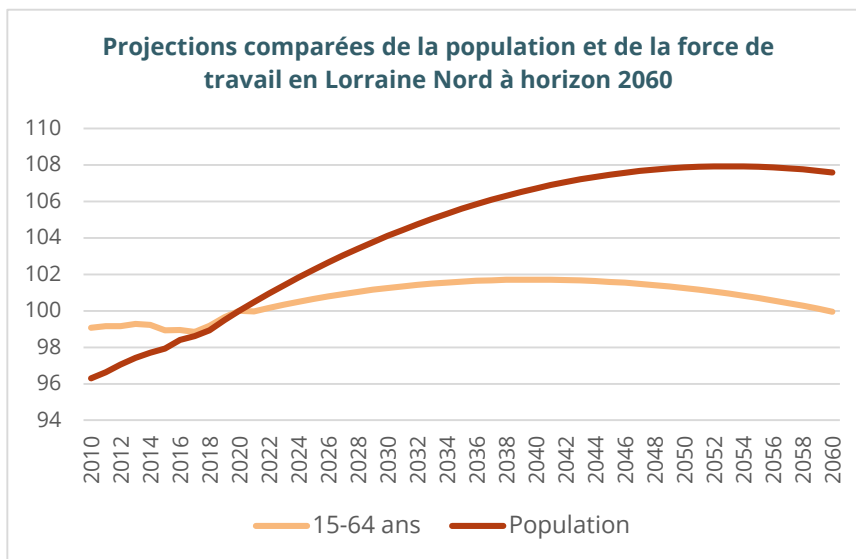
Territoire	2020	2030	2040	2050	2060	Evolution annuelle (%)		
						2020-2040	2040-2060	2020-2060
Pays Haut Val d'Alzette	29 402	32 328	34 799	36 810	38 357	0,85	0,49	0,67
Grand Longwy	62 931	67 644	71 520	74 550	76 726	0,64	0,35	0,50
Cattenom et Environs	27 409	29 116	30 601	31 864	32 904	0,55	0,36	0,46
Arc Mosellan	35 242	37 311	39 079	40 543	41 698	0,52	0,32	0,42
Portes de France-Thionville	82 041	87 771	91 845	94 308	95 204	0,57	0,18	0,37
Val de Fensch	71 066	73 339	74 469	74 463	73 326	0,23	-0,08	0,08
Bouzonvillois-Trois Frontières	24 179	24 740	25 025	25 040	24 790	0,17	-0,05	0,06
Orne Lorraine Confluences	53 038	52 915	51 736	49 585	46 538	-0,12	-0,53	-0,33
Cœur du Pays Haut	23 185	22 799	22 156	21 260	20 116	-0,23	-0,48	-0,35
Terre Lorraine du Longuyonnais	15 391	14 949	14 281	13 409	12 354	-0,37	-0,72	-0,55
Pays de Montmédy	6 964	6 511	5 989	5 411	4 790	-0,75	-1,11	-0,93
Damvillers Spincourt	8 121	7 574	6 945	6 246	5 489	-0,78	-1,17	-0,97
Lorraine Nord	438 969	456 997	468 444	473 488	472 294	0,33	0,04	0,18

Source : INSEE, recensements 2011 à 2020, calculs et hypothèses AGAPE

Les projections réalisées par l'AGAPE montrent qu'à l'échelle de la Lorraine Nord, la population pourrait continuer de croître jusqu'en 2050 (+34 500 habitants par rapport à 2020), avant de se stabiliser autour de 472 000 – 473 000 habitants sur la décennie 2050-2060.

A l'échelle des intercommunalités, cette dynamique serait contrastée pour les 40 prochaines années : la croissance se concentrerait dans les territoires les plus dynamiques à l'heure actuelle (Grand Longwy, Pays-Haut Val-d'Alzette, Cattenom et Environs, Portes de France-Thionville, Arc Mosellan) alors que la baisse s'amplifierait dans les territoires déjà en repli démographique (Nord meusien et Longuyonnais).

Mais ce qui doit surtout retenir l'attention, c'est que **cette croissance de population projetée à très long terme ne garantit absolument pas un accroissement de la ressource humaine en Lorraine Nord** : malgré la dynamique démographique actuelle, la population en âge de travailler (15-64 ans) ne progresserait que de 2% entre 2020 et 2040, avant de se stabiliser, puis de baisser. En 2060, la population en âge de travailler retrouverait ainsi le niveau observé en 2020.



Source : INSEE, recensements 2010 à 2020, calculs et hypothèses AGAPE

Néanmoins, cette tendance n'est pas garantie, la démographie des 15-64 ans connaissant un très récent rebond en 2019 et 2020, qu'il est encore trop tôt pour considérer comme une tendance de long terme.

Projections de frontaliers 2020-2060 en Lorraine Nord

Territoire	2020	2030	2040	2050	2060	Evolution annuelle (%)		
						2020-2040	2040-2060	2020-2060
Pays Haut Val d'Alzette	9 190	11 080	11 180	11 090	10 840	1,0	-0,2	0,4
Grand Longwy	13 150	19 580	20 900	22 070	23 070	2,4	0,5	1,5
Cattenom et Environs	8 680	11 410	13 040	14 140	14 450	2,1	0,5	1,3
Arc Mosellan	5 930	8 690	10 360	12 310	14 490	2,8	1,7	2,3
Portes de France-Thionville	15 990	23 560	24 840	24 800	24 440	2,2	-0,1	1,1
Val de Fensch	10 770	15 540	18 250	21 410	23 170	2,7	1,2	1,9
Bouzonvillois-Trois Frontières	3 940	5 720	6 760	7 680	7 290	2,7	0,4	1,6
Orne Lorraine Confluences	2 640	4 330	5 300	6 430	6 240	3,5	0,8	2,2
Cœur du Pays Haut	4 100	6 200	7 300	7 640	7 470	2,9	0,1	1,5
Terre Lorraine du Longuyonnais	2 360	3 490	4 110	4 770	4 470	2,8	0,4	1,6
Pays de Montmédy	400	590	710	840	1 000	2,9	1,7	2,3
Damvillers-Spincourt	720	1 140	1 350	1 590	1 860	3,2	1,6	2,4
Lorraine Nord	77 870	111 340	124 100	134 760	138 790	2,4	0,6	1,5

Source : Projection AGAPE, d'après données INSEE

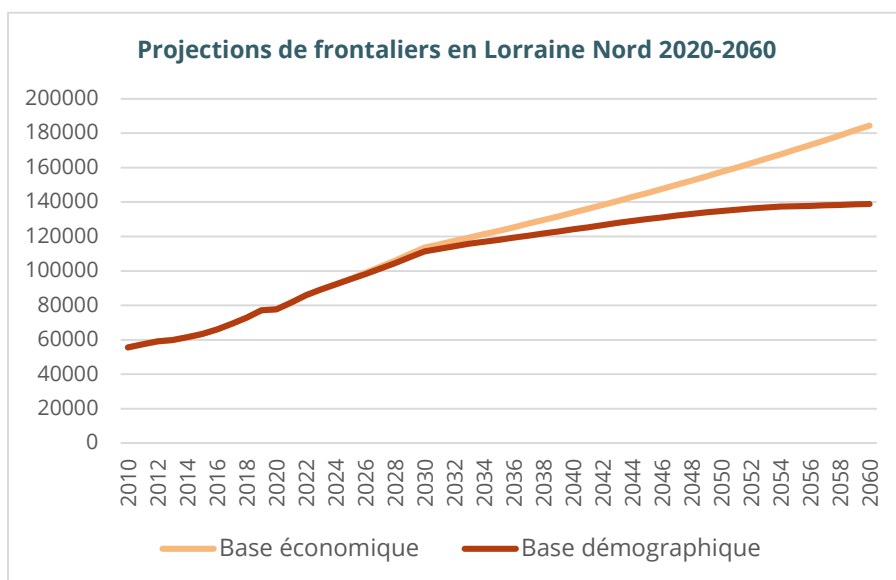
Si l'on tient compte de la dynamique démographique de la Lorraine Nord, et des taux de frontaliers déjà élevés dans certains territoires et considérant que ceux-ci ne peuvent dépasser un certain seuil, le nombre de frontaliers pourrait passer de 77 650 en 2020 à près de 140 000 en 2060.

La période 2020-2060 serait marquée par un fléchissement à partir de 2040, avec un net ralentissement de la croissance des frontaliers,

voire une légère baisse (Pays-Haut Val-d'Alzette, Portes de France-Thionville), liés au vieillissement de la population et à un plafonnement du taux de frontaliers.

Les incertitudes liées à la dynamique de la force de travail en Lorraine Nord à horizon 2060 soulève une interrogation sérieuse quant à sa capacité d'accompagner le développement économique du Luxembourg : à horizon 2060, les projections du STATEC font état d'un besoin potentiel estimé à 184 400 frontaliers en Lorraine Nord. Mais si l'on projette un nombre de frontaliers, non pas à partir des besoins de l'économie luxembourgeoise, mais de la capacité démographique de la Lorraine Nord, le contingent de travailleurs frontaliers serait de 138 800 en 2060.

En d'autres termes, si l'on tient compte des capacités démographiques des territoires, **la Lorraine Nord ne serait plus en mesure de répondre aux besoins de l'économie luxembourgeoise à partir du milieu des années 2030. A horizon 2060, il pourrait manquer à l'économie luxembourgeoise 45 600 frontaliers depuis la Lorraine Nord, principalement lié au vieillissement de la population.**



Source : Projections AGAPE, d'après STATEC et INSEE

1.2 UNE ECONOMIE ASPIREE

1.2.1 Près de 5 000 emplois en moins en Lorraine Nord

Evolution de l'emploi en Lorraine Nord entre 1990 et 2020

Territoire	1990	1999	2009	2020	Variation absolue	Variation annuelle			
					1990-2020	1990-1999	1999-2009	2009-2020	1990-2020
Grand Longwy	16 096	15 946	16 288	13 906	-2 190	-0,1	0,2	-1,6	-0,5
Terre Lorraine du Longuyonnais	3 316	3 218	2 630	1 773	-1 543	-0,3	-2,0	-3,9	-2,1
Cœur du Pays Haut	3 464	3 298	3 139	2 939	-525	-0,5	-0,5	-0,7	-0,5
Orne Lorraine Confluences	12 788	15 711	16 100	14 655	1 867	2,1	0,2	-0,9	0,5
Cattenom et Environs	4 324	4 023	5 151	5 716	1 392	-0,7	2,5	1,0	0,9
Arc Mosellan	3 332	3 607	4 407	4 840	1 508	0,8	2,0	0,9	1,3
Bouzonvillois-Trois Frontières	4 916	5 105	4 734	4 210	-706	0,4	-0,8	-1,2	-0,5
Pays Haut Val d'Alzette	3 976	3 684	3 641	3 628	-348	-0,8	-0,1	0,0	-0,3
Portes de France-Thionville	29 853	29 687	32 861	30 080	227	-0,1	1,0	-0,9	0,0
Val de Fensch	23 084	21 571	20 947	18 369	-4 715	-0,7	-0,3	-1,3	-0,8
Pays de Montmédy	1 524	1 750	1 533	1 436	-88	1,4	-1,3	-0,6	-0,2
Damvillers Spincourt	1 500	1 505	1 591	1 712	212	0,0	0,6	0,7	0,4
Lorraine Nord	108 173	109 105	113 021	103 264	-4 909	0,1	0,4	-0,9	-0,2
Grand Est	1 951 451	2 022 529	2 159 761	2 088 840	137 389	0,4	0,7	-0,3	0,2
France	22 070 330	22 800 731	25 718 171	27 045 067	4 974 737	0,3	1,2	0,5	0,7

Source : INSEE, RP de 1990 à 2020, calculs AGAPE

Si au début des années 1990 la croissance économique de la Lorraine était plus soutenue que celle de la France, à partir des années 1995 l'économie commence à décrocher¹ marquée par les mutations importantes de l'appareil productif après la fin de la crise sidérurgique. Les transformations profondes avec la reconversion industrielle, la tertiarisation et diversification des activités ont porté des effets sur la dynamique du marché du travail. Ces effets ont été accentués par la suite par la succession des crises, ralentissements et reprises de l'économie et par une attractivité soutenue du Grand-Duché vers le nord du territoire.

Dans ce contexte, la Lorraine Nord perd sur les trente dernières années près de 5 000 emplois et enregistre une baisse de ses effectifs de 0,2% annuellement. L'évolution de l'emploi est toutefois disparate selon les territoires et selon les périodes des recensements, comme le montre la cartographie ci-dessous.

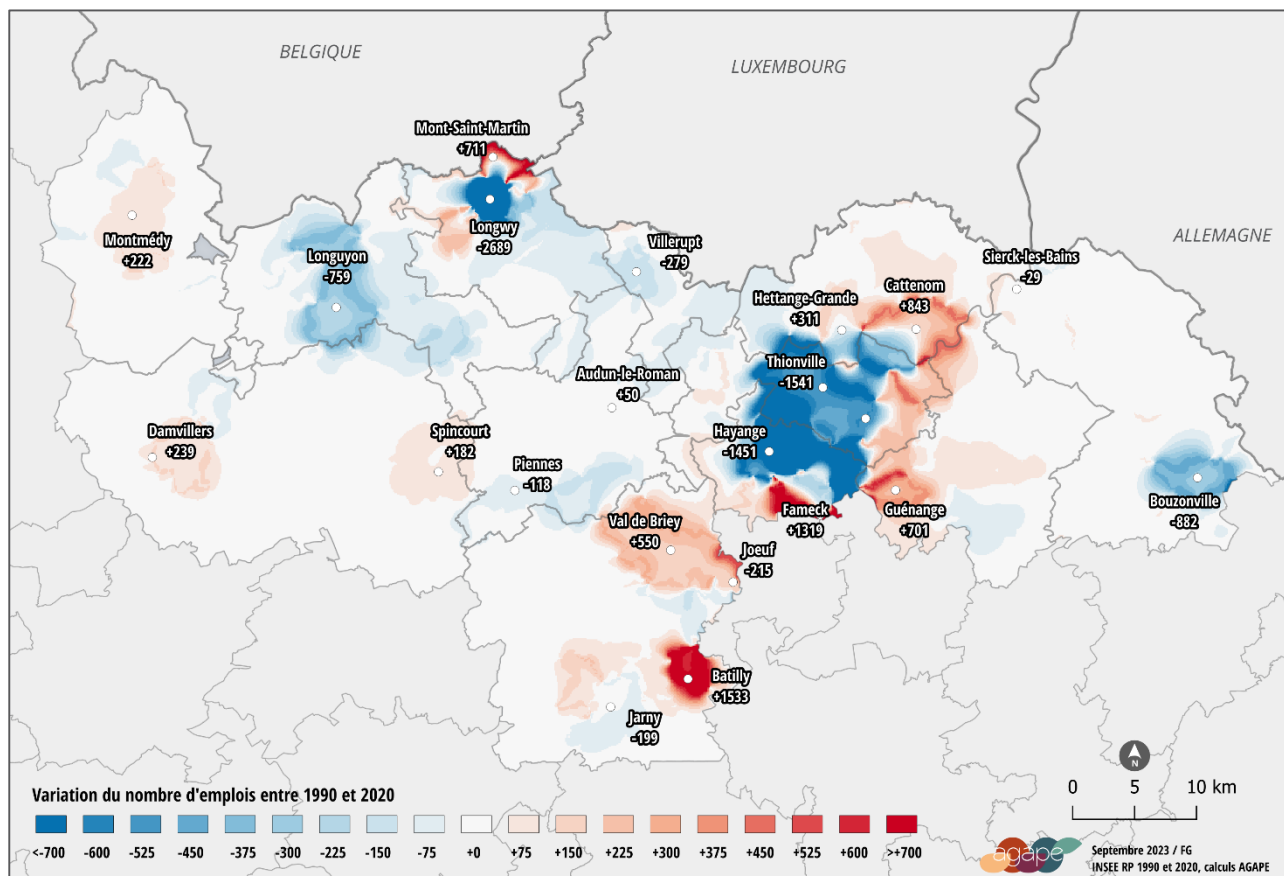
L'emploi reste stable sur l'ensemble de la Lorraine Nord dans la période 1990-1999. Cette dynamique est portée essentiellement par l'attractivité économique de Orne Lorraine Confluences, un pôle d'emploi en plein développement autour de l'industrie automobile et par l'Arc Mosellan, le Bouzonvillois Trois Frontières et le Pays de Montmédy.

¹ INSEE Lorraine (2014). Une croissance économique faible en Lorraine

Le marché du travail est légèrement plus dynamique sur la période 1999-2009 impulsé par le commerce, l'artisanat, le secteur de la santé, de l'action sociale et l'hébergement médico-social sur le territoire de l'Arc Mosellan et de Portes de France Thionville, ainsi que de l'industrie autour des activités de production électrique sur Cattenom et Environs.

L'emploi se contracte amplement dans la période 2009-2020 sur le territoire de la Lorraine Nord avec **plus de 9 700 emplois en moins**. Près de la moitié de ces emplois sont des emplois industriels (-45%) qui impactent considérablement le tissu économique local des principaux pôles d'emplois.

Une perte de près de 5 000 emplois en 30 ans sur la Lorraine Nord



Sur les trente dernières années, la dynamique de l'économie de la Lorraine Nord est étroitement liée à l'attractivité et à l'évolution de l'économie du Grand-Duché dont la zone d'influence continue à s'étendre¹. Les intercommunalités du nord-lorrain s'inscrivent dans une dynamique transfrontalière d'aspiration² en progression constante du fait de l'évolution soutenue du nombre des travailleurs frontaliers vers le Grand-Duché de Luxembourg. **Ces dynamiques affaiblissent d'une manière évidente les grands pôles d'emploi du territoire : Thionville, Longwy, Bouzonville, Hayange et Longuyon.**

¹ INSEE Grand Est (2022). Analyses N° 144. Le travail frontalier dans le Grand Est

² Cette typologie identifiée dans le cadre des travaux des 7 agences d'urbanisme du Grand Est pour le SRADDET (2018) met en évidence un taux de frontaliers de plus de 30% de la population occupée.

1.2.2 Une économie présentielle déficitaire

La sphère présentielle est dominante en Lorraine Nord et la transformation de l'économie au cours des dernières décennies renforce la part de ces activités sur l'ensemble des intercommunalités, avec peu d'exceptions (T2L et CAVF). Cette caractéristique rend l'économie locale largement dépendante de la population en place, de ses besoins, de ses revenus et de ses spécificités de consommation.

En 2018, sur les 101 227 emplois de la Lorraine Nord, près de 70% relèvent de la sphère présentielle, contre 65,2% en moyenne dans le Grand Est et 65,1% en France.

Evolution des sphères d'emploi en Lorraine Nord entre 1990 et 2018

Territoire	2018		Variation annuelle 1990-2018	
	Sphère productive	Sphère présentielle		
Grand Longwy	3 524	10 505	-1,8	0,1
Terre Lorraine du Longuyonnais	434	1 347	-4,5	-0,9
Cœur du Pays Haut	620	2 376	-2,0	0,0
Orne Lorraine Confluences	5 138	9 484	0,5	0,5
Cattenom et Environs	2 844	2 852	0,5	1,6
Arc Mosellan	1 178	3 471	0,3	1,6
Bouzonvillois-Trois Frontières	1 607	2 728	-1,8	0,6
Pays Haut Val d'Alzette	668	3 027	-1,6	0,1
Portes de France-Thionville	6 226	23 440	-1,7	0,6
Val de Fensch	7 832	10 482	-1,7	-0,01
Pays de Montmédy	445	996	-1,9	1,0
Damvillers Spincourt	756	965	-0,3	1,2
Lorraine Nord	30 517	70 710	-1,3	0,4
Grand Est	719 729	1 347 680	-0,6	0,7
France	9 087 214	16 925 495	0,02	0,9

Source : Datagence depuis INSEE Flores (Fichier Localisé des Rémunérations et de l'Emploi Salarié), 1990 et 2018, calculs AGAPE

Si l'emploi présentiel augmente sur les dernières décennies, son évolution est globalement trop faible pour compenser les pertes d'emploi productif. Le ruissellement de l'économie luxembourgeoise vers le versant français reste toujours en deçà de son potentiel¹ alors que son dynamisme ne cesse d'attirer les ressources en main d'œuvre du nord lorrain dans un contexte concurrentiel inégal pour les entreprises locales.

Alors que l'on souligne souvent l'effet stimulant du fait transfrontalier sur la sphère présentielle², force est de constater qu'en trente années, **la variation du nombre d'emplois au sein de cette sphère croît à un rythme deux fois inférieur à celui observé aux échelles régionale et nationale**. Cela relativise l'effet « stimulant » du développement du travail frontalier et laisse penser qu'il y a plutôt un effet « ralenti ».

Les intercommunalités les plus dynamiques de la Lorraine Nord le sont essentiellement pour des facteurs qui tiennent aux spécificités de leur tissu économique : une économie productive dynamique (CCAM, CCCE, CC OLC), un tissu d'entreprises diversifié (CAPFT) et une prévalence des activités du domaine public dans la sphère présentielle (CAPFT, CCPM et CCDS).

¹ INSEE Grand Est (2019). Pôle Métropolitain Frontalier du Nord Lorrain : l'attractivité luxembourgeoise n'estompe que partiellement la spécialisation industrielle historique

² Activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

1.2.3 17% de la croissance de la population active du Grand Est

La dynamique de la population active de la Lorraine Nord (+1,1%/an) est nettement plus rythmée sur les trente dernières années que celle du Grand Est (+0,5%/an) et de la France (+0,7%/an). L'évolution des actifs est évidemment alimentée par l'exceptionnelle dynamique de la démographie du territoire et des populations en âge de travailler.

En 2020, la Lorraine Nord compte plus de 208 000 actifs et près de 17% de la croissance de la population active à l'échelle régionale et cela à contrecourant de l'évolution des emplois locaux.

Sur les premières deux décennies et notamment entre 1999 et 2009, la dynamique de croissance des actifs est très importante pour la majorité des intercommunalités, impulsée par le développement des activités productives locales et par la croissance exponentielle de l'économie luxembourgeoise.

Le vieillissement de la population, la sortie des classes actives d'une partie de la main d'œuvre et le recul de l'emploi local freinent, sur la dernière période, la dynamique des actifs.

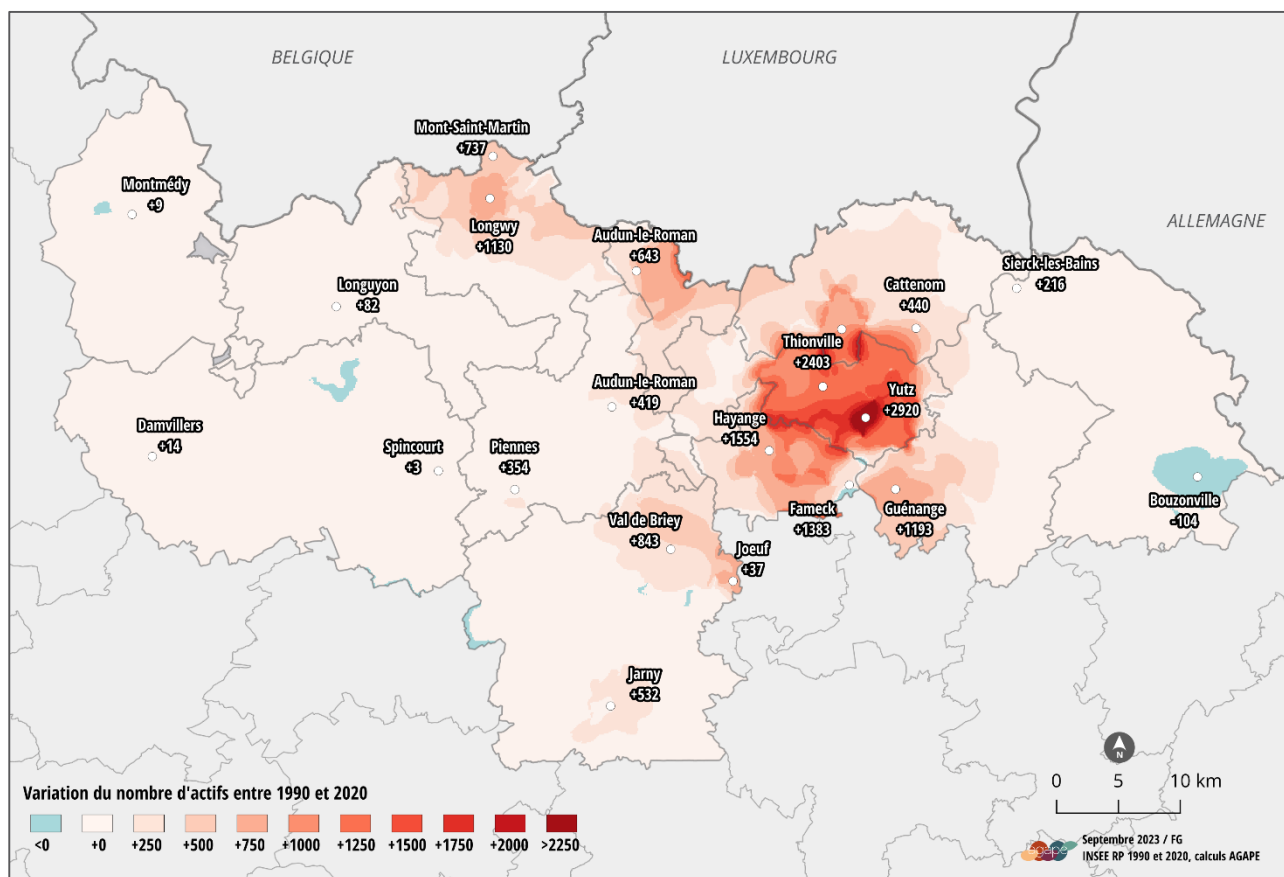
Evolution des actifs de +15 ans sur la Lorraine Nord entre 1990 et 2020

Territoire	1990	1999	2009	2020	Variation absolue	Variation annuelle			
					1990-2020	1990-1999	1999-2009	2009-2020	1990-2020
Portes de France-Thionville	31 880	35 689	39 942	40 496	8 616	1,1	1,1	0,1	0,8
Val de Fensch	26 300	27 660	30 337	32 104	5 804	0,5	0,9	0,6	0,7
Grand Longwy	21 165	23 957	27 352	29 484	8 319	1,2	1,3	0,8	1,1
Orne Lorraine Confluences	19 416	21 144	24 311	24 142	4 726	0,9	1,4	-0,1	0,7
Arc Mosellan	10 540	12 425	15 445	17 588	7 048	1,7	2,2	1,3	1,7
Cattenom et Environs	7 680	9 456	13 000	14 639	6 959	2,1	3,2	1,2	2,2
Pays Haut Val d'Alzette	9 476	10 636	12 272	13 790	4 314	1,2	1,4	1,2	1,3
Bouzonvillois-Trois Frontières	8 156	9 322	11 061	11 524	3 368	1,3	1,7	0,4	1,2
Cœur du Pays Haut	7 352	8 480	10 158	10 652	3 300	1,4	1,8	0,5	1,2
Terre Lorraine du Longuyonnais	5 224	6 200	7 217	7 205	1 981	1,7	1,5	0,0	1,1
Damvillers Spincourt	2 644	2 837	3 680	3 787	1 143	0,7	2,6	0,3	1,2
Pays de Montmédy	2 224	2 659	3 289	3 152	928	1,8	2,1	-0,4	1,2
Lorraine Nord	152 057	170 465	198 065	208 563	56 506	1,1	1,5	0,5	1,1
Grand Est	2 279 370	2 439 134	2 619 455	2 614 797	335 427	0,7	0,7	-0,02	0,5
France	25 643 115	26 540 257	29 352 804	31 477 661	5 834 546	0,3	1,0	0,70	0,7

Source : INSEE RP de 1999 à 2020 et INSEE Données harmonisées sur l'Emploi et la population active RP de 1968 à 1999, calculs AGAPE

Sur les territoires de la Lorraine Nord, la dynamique des actifs est étroitement liée à celle des frontaliers. Les actifs progressent plus fortement autour de l'agglomération thionvilloise et dans les communes près de la frontière luxembourgeoise dans une logique de proximité du lieu de travail qui est souvent au Grand-Duché. Les communes les plus proches de la frontière luxembourgeoise comme Merschweiller, Hagen ou Zoufftgen comptent à présent les plus importants taux d'activité de cet espace et ont vu leur population active multipliée plusieurs fois depuis le début des années 1990.

Variation du nombre d'actifs entre 1990 et 2020



D'ailleurs, **en trente ans, le solde des actifs de la Lorraine Nord s'élève à plus de 56 500 personnes, tandis que le solde des travailleurs frontaliers dépasse les 61 000 sur la même période.** Le rapprochement de ces statistiques reflète l'ampleur de l'emprise du phénomène frontalier sur la main d'œuvre du nord lorrain.

1.2.4 + 5 720 chômeurs dans la Lorraine Nord

Loin des idées reçues, en trente ans, le chômage est globalement en hausse sur les intercommunalités de la Lorraine Nord. Cependant, dans la période 1990-2009, le rythme de progression des chômeurs est moins important comparativement au Grand Est. Cette tendance s'explique par le contexte économique favorable avec la création d'emplois locaux concomitamment à la croissance économique du Grand-Duché. Entre 2009 et 2020, la dynamique du chômage est proche de la moyenne régionale, mais reste toujours inférieure à l'échelle nationale.

Evolution des chômeurs sur la Lorraine Nord entre 1990 et 2020

Territoire	1990	1999	2009	2020	Variation absolue	Variation annuelle			
					1990-2020	1990-1999	1999-2009	2009-2020	1990-2020
Val de Fensch	4 304	4 468	4 364	4 372	68	0,4	-0,2	0,0	0,1
Grand Longwy	2 564	3 119	3 454	4 004	1 440	2,0	1,0	1,5	1,5
Portes de France-Thionville	3 644	4 095	4 295	4 669	1 025	1,2	0,5	0,8	0,8
Bouzonvillois-Trois Frontières	628	825	996	1 099	471	2,8	1,9	1,0	1,9
Cœur du Pays Haut	940	1 149	1 270	1 318	378	2,0	1,0	0,4	1,1
Cattenom et Environs	644	692	889	1 072	428	0,7	2,5	1,9	1,7
Damvillers Spincourt	272	306	356	425	153	1,2	1,5	1,8	1,5
Arc Mosellan	1 112	1 205	1 166	1 400	288	0,8	-0,3	1,8	0,8
Pays de Montmédy	240	303	339	319	79	2,4	1,1	-0,6	1,0
Pays Haut Val d'Alzette	980	1 249	1 366	1 688	708	2,5	0,9	2,1	1,8
Orne Lorraine Confluences	2 840	2 849	2 935	3 350	510	0,0	0,3	1,3	0,6
Terre Lorraine du Longuyonnais	580	605	762	750	170	0,4	2,3	-0,2	0,9
Lorraine Nord	18 748	20 865	22 192	24 468	5 720	1,1	0,6	1,0	0,9
Grand Est	231 820	280 745	300 910	327 495	95 675	1,9	0,7	0,9	1,2
France	2 983 672	3 485 055	3 275 529	3 970 923	987 251	1,6	-0,6	1,9	1,0

Source : INSEE RP de 1999 à 2020 et INSEE Données harmonisées sur l'Emploi et la population active RP de 1968 à 1999, calculs AGAPE

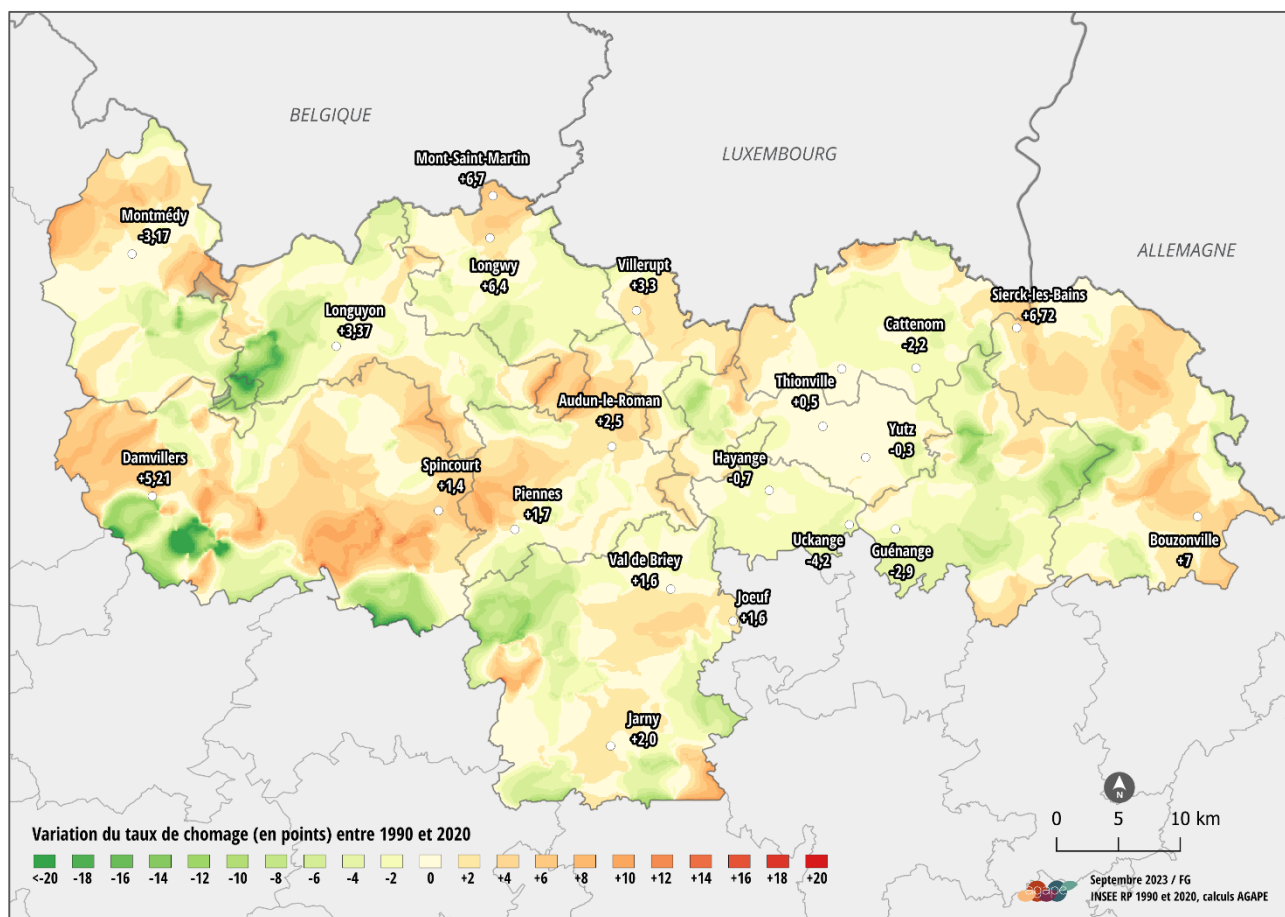
Si le nombre de chômeurs est en hausse sur l'ensemble des intercommunalités de la Lorraine Nord, **le taux de chômage reste, quant à lui stable** avec seulement -0,5 point de variation en moyenne sur les trente dernières années. Cette stabilité cache, toutefois, des grandes disparités locales. Ainsi, pour 52% des communes la variation du taux du chômage indique une hausse du nombre de chômeurs¹. Cette hausse, éparpillée sur tout le territoire est, toutefois, plus concentrée et intense dans le nord meusien et sur la bande frontalière (Longwy +6,4 points entre 1990 et 2020, Mont-Saint-Martin +6,7 points, Longuyon + 3,4 points, Villerupt +3,3 points).

Au 1^{er} trimestre 2023, le taux de chômage sur la zone d'emploi de Thionville est estimé à 6,4% et s'approche de plus en plus d'une situation de plein-emploi². Cependant, les territoires nord-lorrains continuent paradoxalement à perdre des emplois tout en gagnant des actifs, dont le potentiel ne bénéficie qu'en partie à l'économie locale.

¹ Ces données doivent être interprétées avec précaution du fait du seuil de diffusion et secret statistique pour les petites zones.

² Un taux de chômage autour de 5%.

Variation du taux de chômage (en points) entre 1990 et 2020

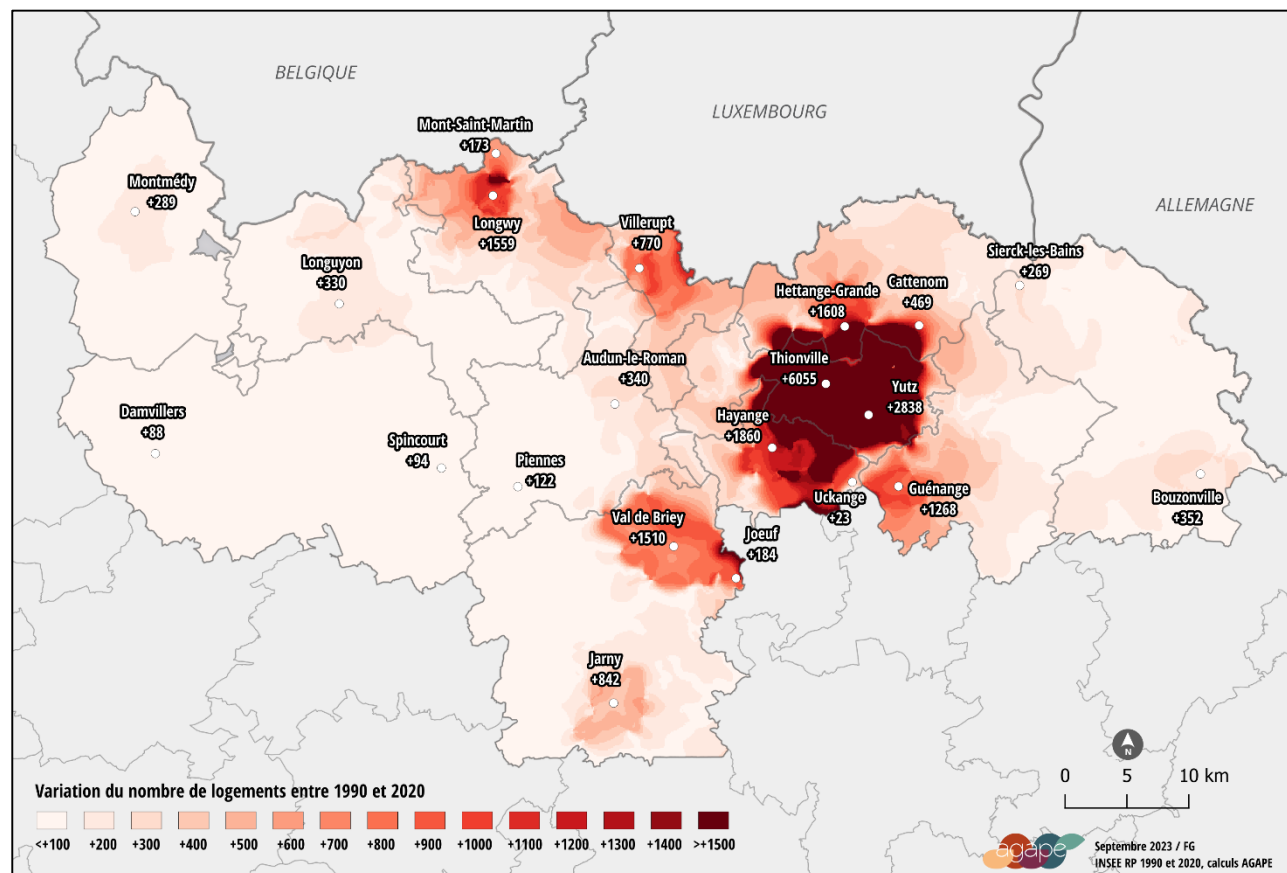


Note de lecture : à Mont-Saint-Martin le taux de chômage est passé de 15,7% en 1990 à 22,4% en 2020, soit une augmentation de 6,7 points.

1.3 UN TERRITOIRE QUI SE GENTRIFIE ET S'HYPER-RESIDENTIALISE

1.3.1 +56 200 logements

Variation du parc de logement en Lorraine Nord (1990-2020)



Source : INSEE, recensement 1990 à 2020, calculs AGAPE

Dynamique du logement en Lorraine Nord 1990-2020

Territoire	1990	1999	2009	2020	1990-2020	Evolution annuelle (%)			
						1990-1999	1999-2009	2009-2020	1990-2020
Cattenom et Environs	6 906	7 982	10 700	12 861	5 955	1,62	3,31	1,69	2,09
Arc Mosellan	9 126	10 016	12 624	15 291	15 291	1,04	2,60	1,76	1,74
Bouzonvillois-Trois Frontières	7 920	8 511	10 208	11 572	3 652	0,80	2,04	1,15	1,27
Portes de France-Thionville	30 454	32 953	37 641	42 625	12 171	0,88	1,49	1,14	1,13
Pays-Haut Val-d'Alzette	10 775	11 506	12 920	14 548	3 773	0,73	1,30	1,08	1,01
Pays de Montmédy	2 921	3 162	3 581	3 836	915	0,88	1,39	0,63	0,91
Grand Longwy	23 944	24 541	27 485	30 849	6 905	0,27	1,27	1,06	0,85
Val de Fensch	26 585	27 239	30 119	33 928	7 343	0,27	1,12	1,09	0,82
Orne Lorraine Confluences	21 689	22 323	24 982	26 984	5 295	0,32	1,26	0,70	0,73
Terre Lorraine du Longuyonnais	6 306	6 526	7 286	7 768	1 462	0,38	1,23	0,58	0,70
Damvillers-Spincourt	3 404	3 414	3 951	4 159	755	0,03	1,64	0,47	0,67
Cœur du Pays-Haut	9 662	9 663	10 561	11 459	1 797	0,00	0,99	0,74	0,57
Lorraine Nord	159 692	167 836	192 059	215 880	56 188	0,55	1,51	1,07	1,01

Source : INSEE, recensement 1990 à 2020, calculs AGAPE

Entre 1990 et 2020, le parc de logements en Lorraine Nord a progressé de +56 200 unités (+1% par an), avec une croissance forte sur Cattenom et Environs et l'Arc Mosellan (environ +2% par an). Comme pour la démographie, la période 1999-2009 se caractérise par une croissance du parc de logements généralisée en Lorraine Nord (+1 à +3,3% par an selon les territoires).

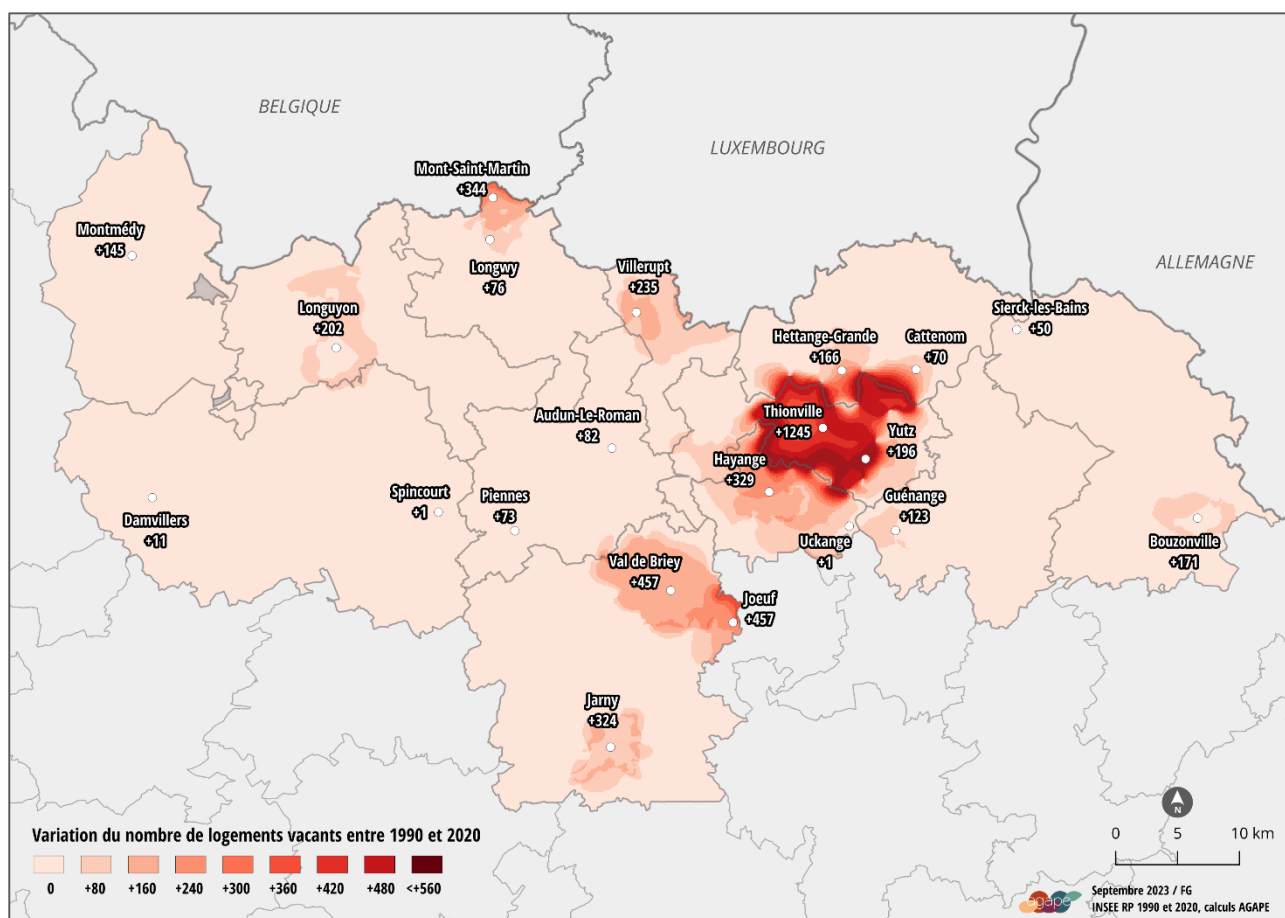
Cette production de logements sur 30 ans se concentre quasi-exclusivement (98%) dans le bassin thionvillois (Portes de France-Thionville, Val de Fensch, Arc Mosellan) et les territoires frontaliers (Grand Longwy, Pays-Haut Val-d'Alzette, Cattenom et Environs, Bouzonvillois-Trois Frontières).

La cartographie de la dynamique du parc de logements à une échelle géographique fine confirme celle observée pour la démographie, avec une structuration forte autour de deux espaces :

- **Une large bande frontalière en forme de Y**, couvrant les territoires du Grand Longwy, le Pays-Haut Val-d'Alzette, Cattenom et Environs et regroupant les communes situées sur un axe Nord-Sud RN52-Audun le Roman-Val de Briey, pouvant être étendu jusqu'à Jarry ;
- **L'agglomération thionvilloise**, regroupant les communes de l'Est de Portes de France-Thionville (Thionville, Yutz, Terville, ...), des communes de l'Ouest de l'Arc Mosellan, proches de l'autoroute A31 (Guénange, Bertrange, Bousse, ...), auxquelles on peut rajouter les communes de la basse-vallée de la Fensch (Fameck, Florange).

1.3.2 ... dont +8 000 logements vacants

Variation du parc de logement vacants en Lorraine Nord (1990-2020)



Dynamique de la vacance en Lorraine Nord 1990-2020

Territoire	1990	1999	2009	2020	1990-2020	Evolution annuelle (%)			
						1990-1999	1999-2009	2009-2020	1990-2020
Cattenom et Environs	378	301	565	924	546	-2,50	7,25	4,57	3,02
Arc Mosellan	369	286	545	863	494	-2,79	7,42	4,27	2,87
Pays-Haut Val-d'Alzette	568	662	882	1 278	710	1,72	3,23	3,43	2,74
Val de Fensch	1 451	1 418	2 212	3 011	1 560	-0,26	5,07	2,84	2,46
Portes de France-Thionville	1 800	1 721	2 304	3 619	1 819	-0,50	3,29	4,19	2,36
Pays de Montmédy	301	242	336	575	274	-2,39	3,70	5,01	2,18
Orne Lorraine Confluences	1 581	1 291	1 951	2 944	1 363	-2,23	4,69	3,81	2,09
Bouzonvillois-Trois Frontières	644	471	713	1 143	499	-3,42	4,72	4,38	1,93
Terre Lorraine du Longuyonnais	557	452	597	899	342	-2,29	3,13	3,80	1,61
Cœur du Pays-Haut	943	701	937	1 355	412	-3,24	3,27	3,41	1,22
Grand Longwy	2 471	1 646	2 033	2 444	-27	-4,41	2,37	1,69	-0,04
Damvillers-Spincourt	455	272	337	450	-5	-5,56	2,40	2,67	-0,04
Lorraine Nord	11 518	9 463	13 410	19 503	7 985	-2,16	3,95	3,46	1,77

Source : INSEE, recensement 1990 à 2020, calculs AGAPE

Sur les trente dernières années, le parc de logements vacants en Lorraine Nord a progressé de +8 000 unités, soit une croissance annuelle de +1,8%, particulièrement forte sur Cattenom et Environs (+3% par an), l'Arc Mosellan (+2,9% par an) et le Val de Fensch (+2,7% par an). Sur l'ensemble de la période 1990-2020, l'accroissement du parc de logements vacants représente 14% de l'accroissement du parc de logements. Mais cette part varie fortement dans le temps :

- Entre 1990 et 1999, la tendance est à une baisse généralisée de la vacance, en lien avec une faible dynamique de progression du parc de logements ;
- Depuis 1999, la vacance progresse fortement, à un rythme nettement plus élevé (+3,5 à +4% par an) que le parc de logements (+1,1 à +1,5% par an).

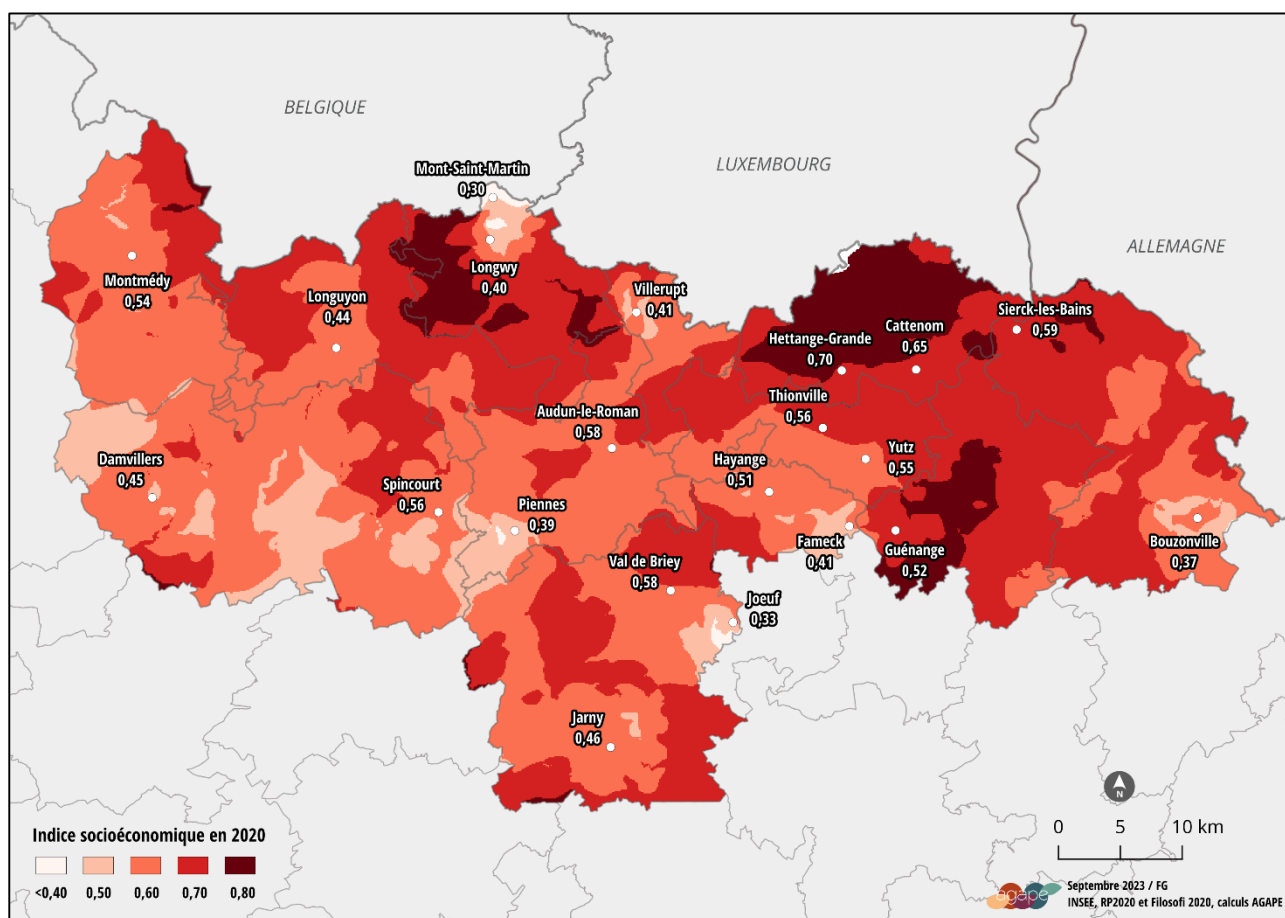
A l'échelle des territoires, la progression de la vacance est particulièrement importante sur Portes de France-Thionville, le Val de Fensch et Orne Lorraine Confluences, qui concentrent à eux seuls **60% de l'accroissement de la vacance en Lorraine Nord**.

La cartographie de la vacance à une échelle géographique fine montre que les communes qui connaissent les plus fortes progressions de logements vacants (en stock) sont celles où existent un parc ancien important, qu'il soit lié aux centres urbains historiques (Val-de-Briey, Thionville, Longwy) ou lié à l'histoire industrielle (vallées de la Chiers, de l'Alzette, de la Fensch, de l'Orne).

Dans ces secteurs, la très forte construction de logements des années 1999-2009 a déstabilisé le parc de logement, provoquant un effet de « vase communicant » du parc ancien vers le parc neuf, entraînant une explosion de la vacance. A noter toutefois que sur la période très récente (2014-2020), la vacance progresse modérément ou se stabilise, voire diminue, sous l'effet d'une forte pression résidentielle liée à des populations quittant le Luxembourg.

1.3.3 Une métropolisation qui amplifie les fractures sociales en Lorraine Nord

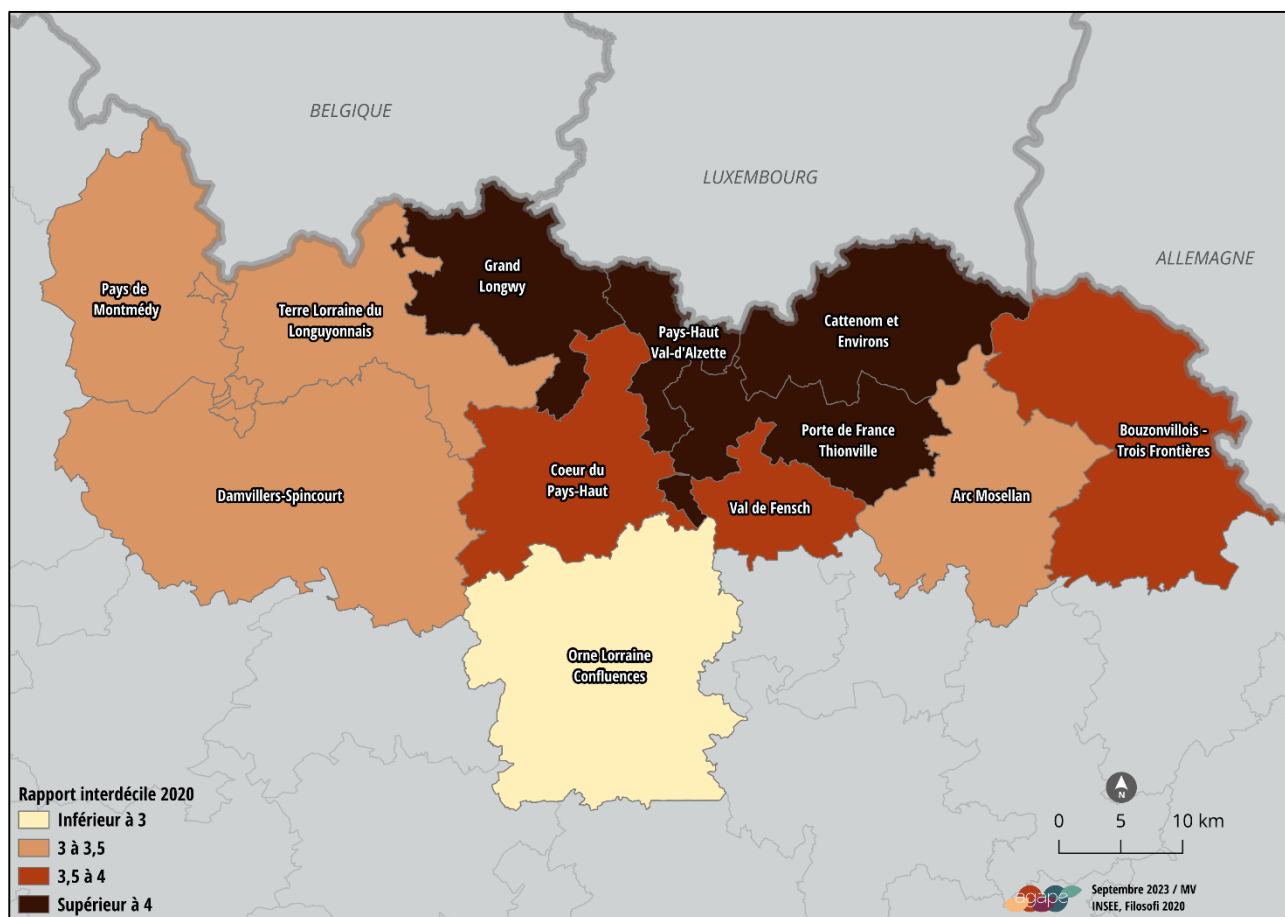
Fractures socio-économiques en Lorraine Nord en 2020



Une analyse croisée de différents indicateurs socio-économiques (diplômes, chômage, scolarisation, revenus, taux de pauvreté), montre que 30 années de métropolisation par le Grand-Duché ont contribué à creuser les inégalités sociales et que la proximité de la frontière ou l'essor du travail frontalier ne profite pas nécessairement aux territoires :

- Les secteurs périurbains de l'agglomération de Longwy, le territoire de Cattenom et Environs et les franges de Portes-de-France Thionville et de l'Arc Mosellan sont les bénéficiaires de cette métropolisation : les politiques du logement menées dans ces territoires ont favorisé la concentration de frontaliers, plutôt diplômés et à revenus élevés ;
- A l'inverse, les anciens cœurs urbains des bassins industriels, mais aussi les zones rurales plus isolées apparaissent comme les plus défavorisés : Boulogny-Piennes, Longuyon, le cœur de l'agglomération de Thionville, Jarny, la vallée de l'Orne, Fameck-Uckange et Bouzonville affichent les indicateurs sociaux les plus défavorables, auxquels on peut ajouter une grande partie du territoire de Damvillers-Spincourt, à l'écart des agglomérations de la Lorraine Nord et du Luxembourg : depuis Damvillers, il faut de 40 min à plus d'une heure pour rallier Longwy, Thionville ou Esch-sur-Alzette, et 1h30 pour atteindre Luxembourg-Ville (sans bouchons).

Rapport interdécile 2020 en Lorraine Nord



Source : INSEE, Filosofi 2020

Inégalités de revenus en 2020 en Lorraine Nord

Territoire	Revenu médian par UC 2020	1 ^{er} décile D1 (10% les plus pauvres)	9 ^{ème} décile D9 (10% les plus aisés)	Rapport interdécile D9/D1	Rang national (1 214 EPCI)
Pays-Haut Val-d'Alzette	24 260	9 340	48 420	5,2	4 ^{ème}
Cattenom et Environs	32 570	13 450	65 760	4,9	6 ^{ème}
Portes de France-Thionville	24 490	10 960	51 920	4,7	8 ^{ème}
Grand Longwy	22 460	9 770	44 460	4,6	10 ^{ème}
Cœur du Pays-Haut	21 800	10 920	40 120	3,7	48 ^{ème}
Val de Fensch	20 430	10 110	37 330	3,7	55 ^{ème}
Bouzonvillois-Trois Frontières	23 870	11 850	43 250	3,6	61 ^{ème}
Terre Lorraine du Longuyonnais	23 220	11 630	40 890	3,5	79 ^{ème}
Pays de Montmédy	21 660	11 190	36 480	3,3	145 ^{ème}
Arc Mosellan	25 900	14 060	46 310	3,3	147 ^{ème}
Damvillers-Spincourt	21 220	11 220	35 120	3,1	243 ^{ème}
Orne Lorraine Confluences	21 420	11 960	35 040	2,9	493 ^{ème}

Source : INSEE, Filosofi 2020

L'analyse des données des revenus montre qu'en 2020, le phénomène frontalier contribue à élever les niveaux de revenus : sur 4 territoires (Pays-Haut Val-d'Alzette, Cattenom et Environs, Portes de France-Thionville et Arc Mosellan), le revenu médian disponible par UC dépasse 24 000 € (soit 2 000€ mensuels pour une personne seule et 3 000€ pour un couple sans enfants, déduction faite des impôts).

Mais le phénomène frontalier tend à aggraver dans le même temps les inégalités de revenus : ainsi, **les 4 territoires les plus concernés par le travail frontalier** (Pays-Haut Val-d'Alzette, Cattenom et Environs, Portes de France-Thionville, Grand Longwy) **se classent parmi les 10 territoires français les plus inégalitaires en matière de revenus**. Le Pays-Haut Val-d'Alzette et Cattenom et Environs affichent en 2020 un niveau d'inégalités de revenus comparable à la Métropole du Grand Paris (5^{ème}), quand la métropole de province la plus inégalitaire (Metz) se classe loin derrière (25^{ème}).

Sur ces territoires cohabitent côte à côte des ménages frontaliers à hauts revenus et des situations de grande précarité, particulièrement préoccupantes sur le Pays-Haut Val-d'Alzette et le Grand Longwy : sur ces territoires, 10% de la population vit avec moins de 780 à 815€ par mois, ce qui interroge sur leurs conditions de vie (logement, accès à la santé, à l'emploi, alimentation, mobilité, etc.).

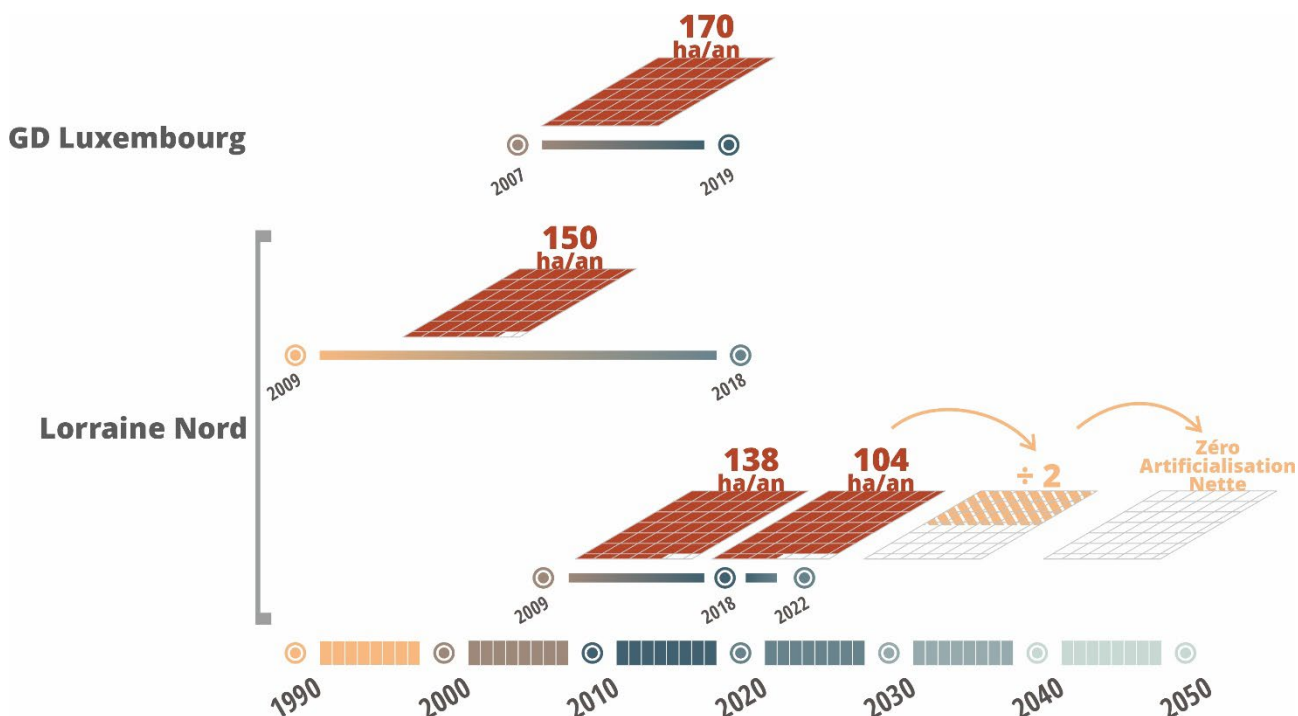
1.4 UN FONCIER SOUS PRESSION

1.4.1 Un rythme d'artificialisation assez proche de celui du Grand-Duché

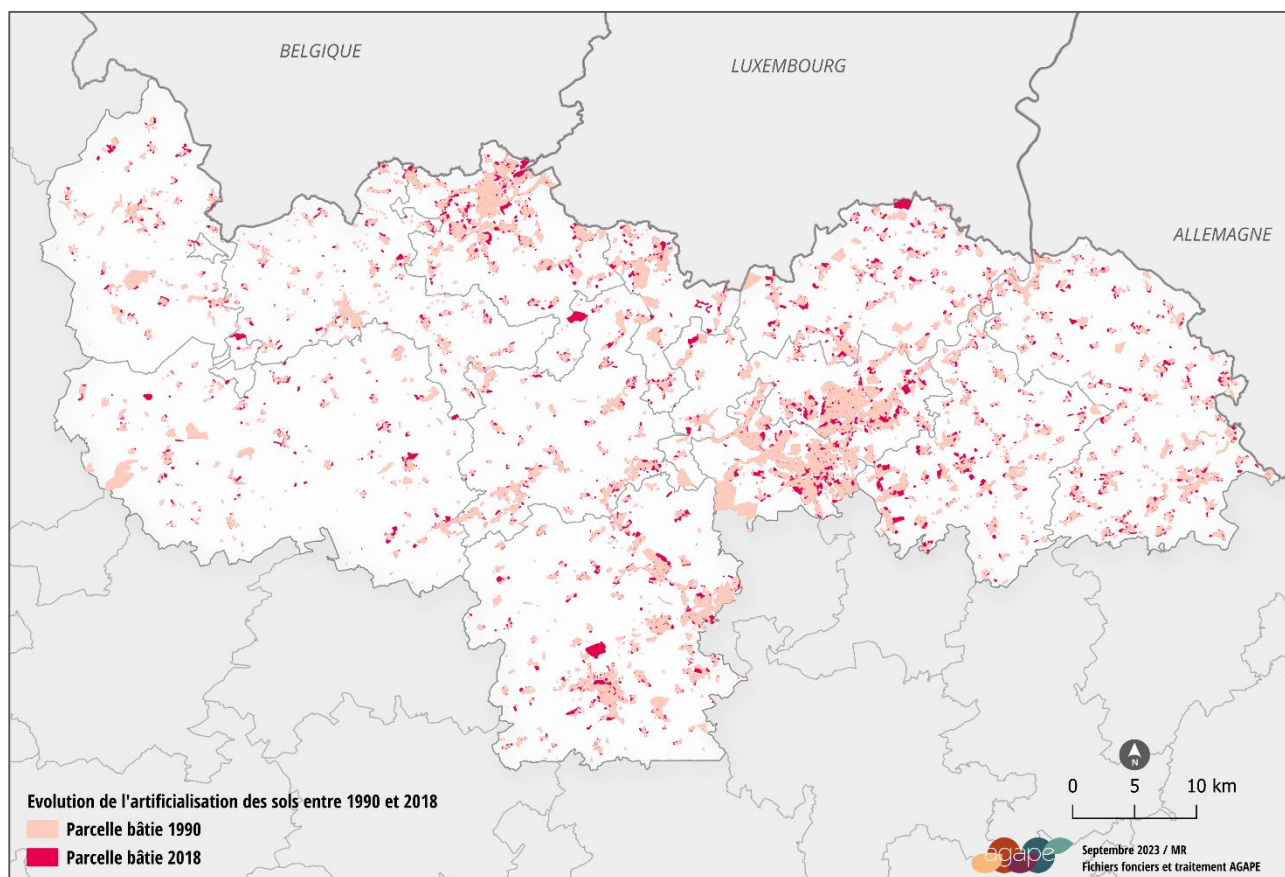
Les fichiers fonciers décrivent de manière détaillée le foncier, les locaux ainsi que les différents droits de propriété qui leur sont liés. Ils proviennent de la DGALN et sont issus des déclarations fiscales liées aux impôts fonciers. Afin d'analyser l'artificialisation des sols, il a été décidé de d'utiliser les données des parcelles comprenant du bâti et donc totalement ou en partie artificialisée.

Entre 1990 et 2020, l'artificialisation totale sur la Lorraine Nord s'élève à 4 600 hectares. Cela correspondrait à peu près à la superficie cumulée des communes de Longlaville, Mont-Saint-Martin, Longwy, Cosnes-et-Romain, Lexy et Réhon ou de la ville de Thionville seule.

Le rythme annuel d'artificialisation serait donc de 1,5 km² / an soit 150 ha / an sur les 30 dernières années.



Evolution de l'artificialisation des sols entre 1990 et 2018



Bien que la source de donnée utilisée ne soit pas la même que celle utilisée pour le PDAT, on remarque – à titre indicatif – que ce rythme correspond à un rythme d'artificialisation légèrement en deçà de celui observé au Grand-Duché sur la période 2007-2018 (+ 1 865 ha, soit 170 ha / an).

Cette réalité doit bien évidemment être mise en perspective avec la croissance démographique et la croissance de l'emploi, qui ont été beaucoup plus fortes sur le Grand-Duché.

Ce constat semble être conforté si l'on s'appuie sur les données de l'OCS GE de la Région Grand Est, les 12 EPCI de la Lorraine Nord cumulant une artificialisation de 1 240 ha sur la période 2009-2018, soit un rythme de 138 ha / an.

Cette diminution sur la période 2009-2018 – si on se hasarde à comparer deux sources différentes – pourrait **s'expliquer par la mise en place progressive des SCoT sur la Lorraine Nord qui ont permis un rééquilibrage à la faveur des centres, tout en canalisant la vague des « lotissements » périurbains et ruraux.**

Les données les plus récentes vont dans le sens de cette interprétation puisque l'artificialisation entre 2018 et 2022 sur la Lorraine Nord a été de 416 ha, soit un rythme de 104 ha / an.

Les constats tirés par les travaux de la Fondation IDEA et le Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire du Grand-Duché de Luxembourg, développés plus loin dans cette étude, sont donc identiques à ceux observés sur la Lorraine Nord. Toutefois, au regard des différences notables entre les rythmes de croissances démographique et économique entre les deux versants, ces constats plaident en faveur d'un changement radical des stratégies d'aménagement du territoire sur le versant français tel qu'il peut être porté à l'échelle des SCoT.

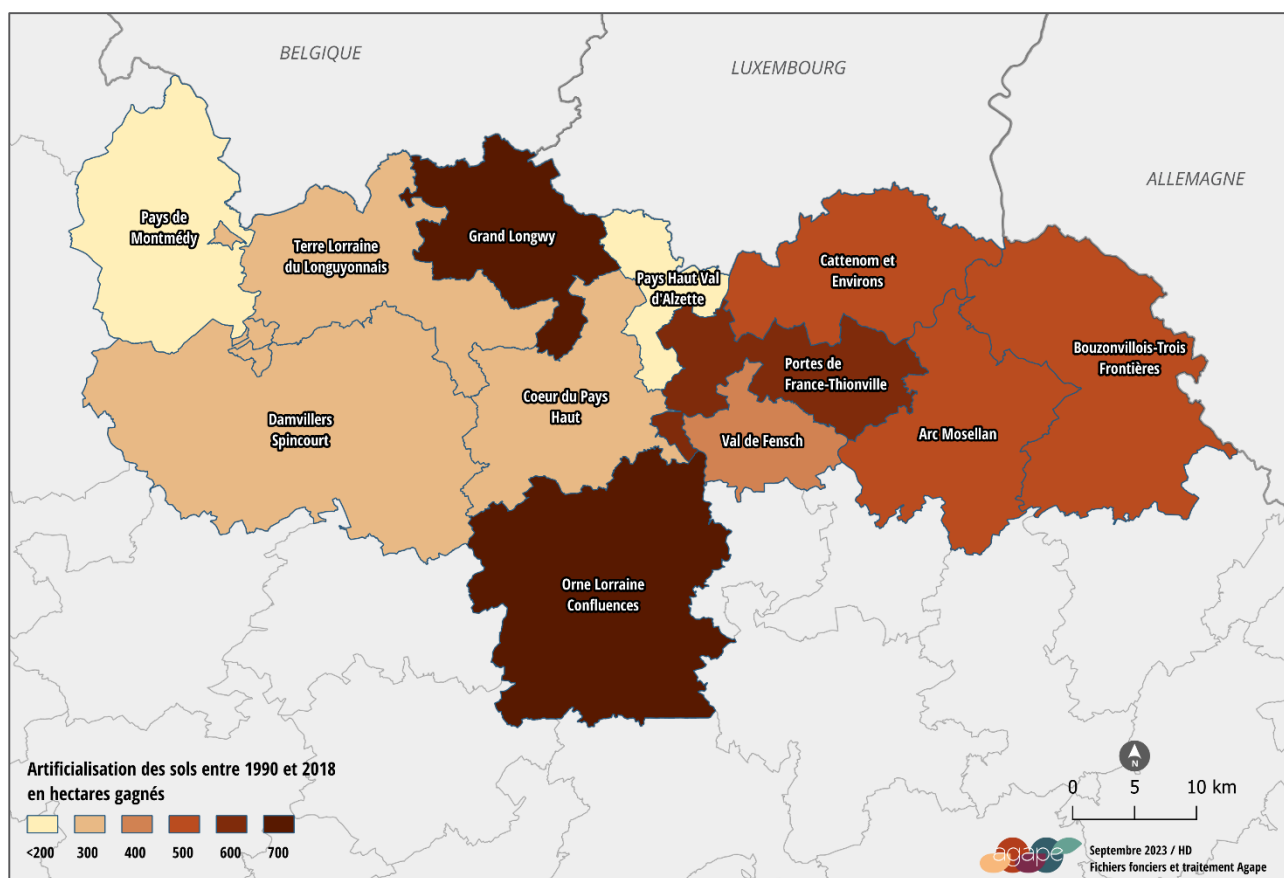
1.4.2 Où a-t-on artificialisé ces 30 dernières années ?

L'artificialisation ne s'est pas produite de manière uniforme sur les 12 EPCI de la Lorraine Nord. La tendance d'artificialisation a été complètement opposée pour deux EPCI (CA du Grand Longwy et CC du Pays Haut Val d'Alzette) adjacents et situés à la frontière luxembourgeoise.

Parallèlement, un autre EPCI (OLC) le plus éloigné de la frontière présente le plus haut niveau d'artificialisation sur la Lorraine Nord, en partie lié à l'attractivité résidentielle de sa frange Est et du développement de zones d'activités économiques importantes (SOVAB Batilly).

Sur le secteur du SCoTAT, on constate une artificialisation assez uniforme et généralisée, tandis que les intercommunalités de CPH, de T2L et du nord-meusien ont connu une artificialisation limitée.

Evolution de l'artificialisation des sols entre 1990 et 2018



Artificialisation des sols entre 1990 et 2018 par EPCI

Territoire	Artificialisation (ha) en 1990	Artificialisation (ha) en 2018	Evolution
Grand Longwy	1 267	1 871	603
Val de Fensch	1 819	2 167	347
Portes de France-Thionville	1 446	2 017	571
Bouzonvillois-Trois Frontières	1 176	1 643	467
Cœur du Pays Haut	769	996	227
Cattenom et Environs	884	1 335	450
Damvillers Spincourt	965	1 216	250
Arc Mosellan	857	1 294	436
Pays de Montmédy	525	659	133
Pays Haut Val d'Alzette	476	646	170
Orne Lorraine Confluences	1 599	2 309	710
Terre Lorraine du Longuyonnais	470	692	221
Lorraine Nord	12 260	16 851	4 591

Source : Fichiers fonciers, 1990 et 2018, calculs AGAPE

Si l'on rapporte cette artificialisation à la taille de la commune, il apparaît que ce sont globalement les communes de + de 2 000 habitants qui ont fortement/trop artificialisé. Ceci est plutôt logique (et rassurant) car c'est souvent autour de ces communes que s'est opérée l'artificialisation liée aux activités économiques (en plus de l'habitat).

Globalement, on constate que l'artificialisation moyenne par commune baisse lorsque la population diminue. Ainsi, si les choix d'aménagements et la prolifération des zones pavillonnaires ont largement contribué à l'artificialisation des petites communes et à la dispersion des actifs (frontaliers) et habitants, il faut reconnaître que les petites communes ne sont pas responsables du rythme artificialisation du territoire.

Typologie de communes	Nombre de communes	Artificialisation (ha) en 1990	Artificialisation (ha) en 2018	Evolution	Artificialisation moyenne par commune (ha)
Communes de moins de 500 habitants	154	2 414	3 319	+ 904	5,8
Communes entre 500 et 2 000 habitants	87	3 155	4 577	+ 1 422	16,3
Communes de plus de 2 000 habitants	58	6 690	8 955	+ 2 264	39
Lorraine Nord	299	12 260	16 851	4 591	15,3

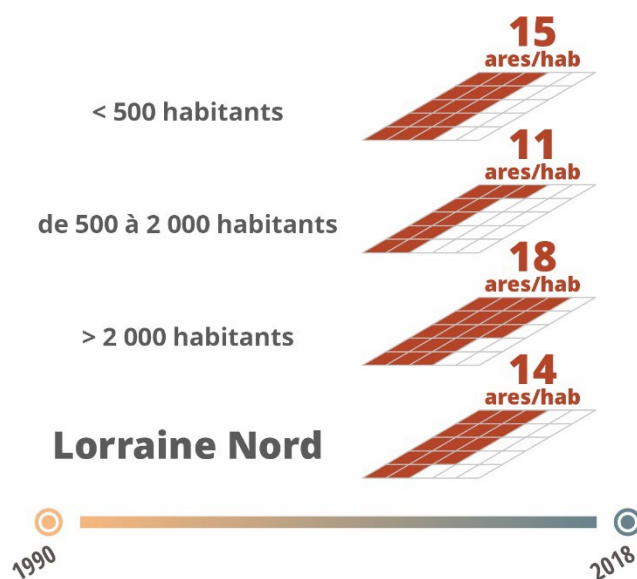
Source : Fichiers fonciers, 1990 et 2018, calculs AGAPE

En Lorraine Nord, l'accueil d'un nouvel habitant a nécessité une artificialisation de 14 ares en moyenne, entre 1990 et 2018. Cette artificialisation pour 1 nouvel habitant est plus forte dans les communes de plus de 2 000 habitants (18 ares) que dans les villages de taille moyenne (11 ares) et dans les petits villages (15 ares).

Ce chiffre, avec les limites méthodologiques qu'impliquent les fichiers fonciers, montre que la densité n'a pas forcément été au rendez-vous dans les communes de + de 2 000 habitants.

Typologie de communes	Artificialisation 1990-2018	Croissance de la population 1990-2018	Artificialisation pour 1 habitant supplémentaire	Nombre d'habitant sur 1 ha d'artificialisation
Communes de moins de 500 habitants	+ 904	6 131	15 ares	+7
Communes entre 500 et 2 000 habitants	+ 1 422	13 312	11 ares	+9
Communes de plus de 2 000 habitants	+ 2 264	12 870	18 ares	+6
Lorraine Nord	4 591	32 313	14 ares	7 habitants

Source : Fichiers fonciers et INSEE, 1990 et 2018, calculs AGAPE



1.5 LES MILIEUX NATURELS : PLUS D'ESPACES PROTEGES MAIS DES ENJEUX AUX BANDES FRONTALIERES IGNORES

Si les dynamiques évoquées précédemment laissent entendre une forte pression sur l'espace nord-lorrain, il apparaît nécessaire de mettre cela en perspective avec l'évolution des zones naturelles. D'abord à travers l'évolution des aires protégées¹ mais aussi à travers les zones naturelles en elles-mêmes.

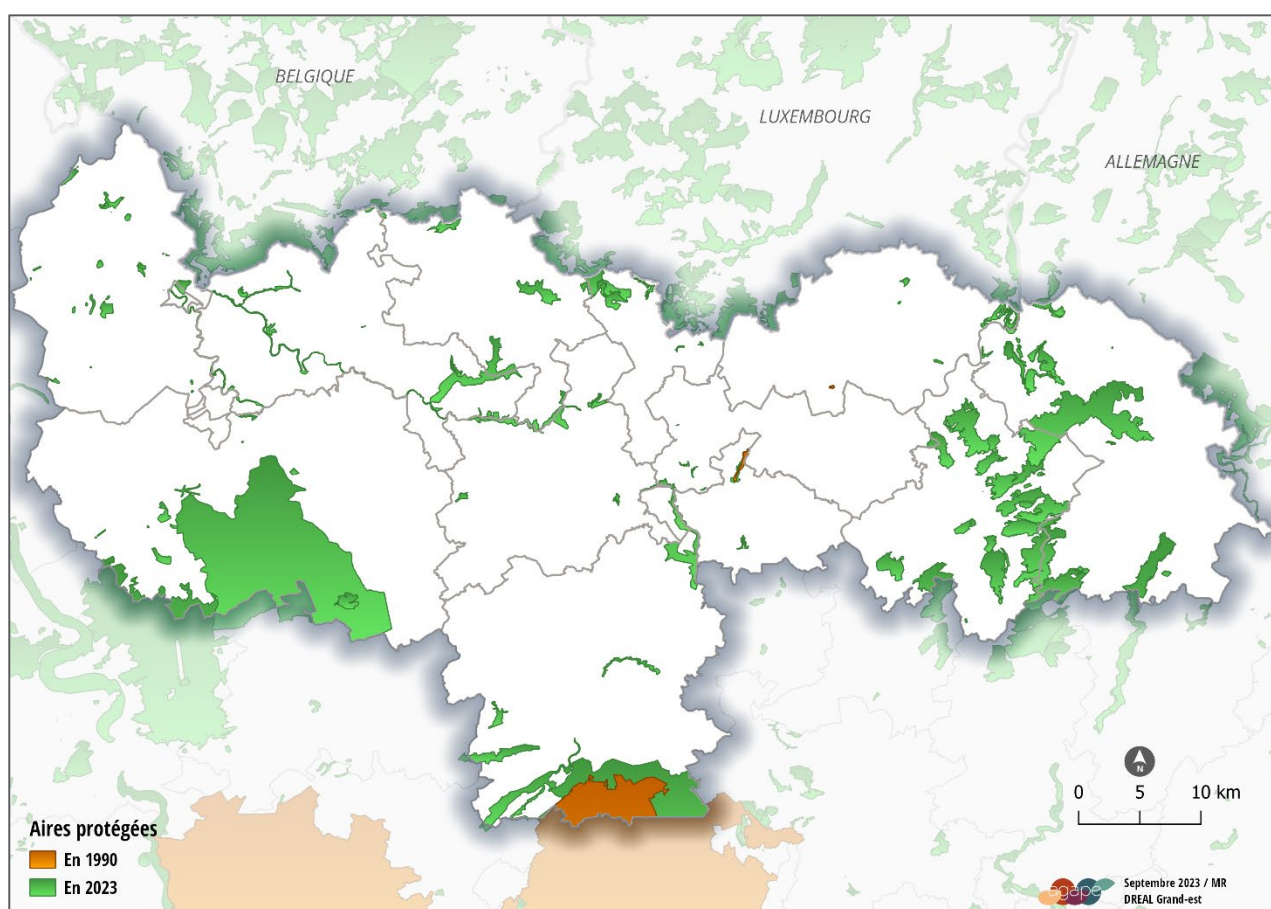
1.5.1 16% du territoire en aires protégées en 2023 contre moins de 1% en 1990

Le Nord Lorrain est surtout connu pour son passé minier et sidérurgique mais qu'en est-il de l'historique de la protection de ses milieux naturels ?

Au début des années 1990, très peu de sites sont protégés avec un outil réglementaire, contractuel ou foncier. C'est le cas également à l'échelle nationale puisque seulement 11% du territoire est classé en aires protégées en 1990, contre 33% aujourd'hui.

La spécificité des pelouses calcaires du Nord Lorrain ont fait de ces milieux les premiers à bénéficier d'un statut de protection strict, c'est le cas avec **la création de la Réserve Naturelle Nationale d'Hettange-Grande en 1985 par l'Etat français**. C'était donc la seule aire protégée du secteur en 1990 avec quelques sites du Conservatoire d'Espaces Naturels de Lorraine (CENL) et le Parc Naturel Régional de Lorraine créé en 1974.

Evolution des aires protégées entre 1990 et 2023



¹ Une aire protégée est « un espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré, par des moyens légaux ou autres, afin de favoriser la conservation à long terme de la nature, des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui y sont liés »

Entre 1985 et 1990, a eu lieu le 1^{er} inventaire des pelouses de Lorraine, affiné au fil des années, ce qui a permis d'augmenter les classements et la protection de ces milieux très sensibles à partir des années 1995 jusqu'à aujourd'hui. **C'est sous l'impulsion du CENL que les pelouses sont gérées et protégées majoritairement.**

L'Etat a également classé en Réserve Naturelle le site de Montenach en 1994. Depuis 2012, **le CENL continue d'acquiescer dès qu'il en a l'occasion des pelouses calcaires, ainsi que les Départements dans leur politique Espace Naturel Sensible (ENS).**

Si les aires protégées sur le Nord Lorrain représentent aujourd'hui 16 % de la superficie du territoire, cela n'a pas toujours été le cas.

Au regard de l'évolution des aires protégées du Nord Lorrain, on constate que c'est en partie grâce aux politiques foncières des Départements et du Conservatoire d'Espaces Naturels de Lorraine (CENL) que les aires protégées ont augmenté. En revanche, depuis ces 17 dernières années, il n'y a eu aucune création de Réserves Naturelles, de Parcs, des arrêtés de protection de biotope (APB), de Réserves de Biosphère, de Natura 2000, etc...

Depuis 2006 – et la protection des étangs d'Amel sur l'EPCI de Damvillers-Spincourt, il y a un arrêt net de création d'aires protégées de compétences régionales et/ou nationales.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2023, **les Régions ont pris en charge la gestion des sites Natura 2000 exclusivement terrestres**. Par conséquent la création d'une nouvelle zone sur le territoire doit passer par la Région Grand Est.

1.5.2 Des connaissances encore trop incomplètes...

En ce qui concerne les zones humides, autres milieux sensibles du territoire, des arrêtés de protection de biotope ont été émis en 1993-1994 en Meuse seulement. Il faudra cependant attendre 2009 pour voir apparaître le premier SDAGE du district Rhin et Meuse qui identifie et protège les zones humides remarquables du Nord Lorrain ainsi que **le classement en réserve naturelle régionale (RNR) de l'étang de Amel en 2006 pour voir augmenter le nombre de zones humides protégées.**

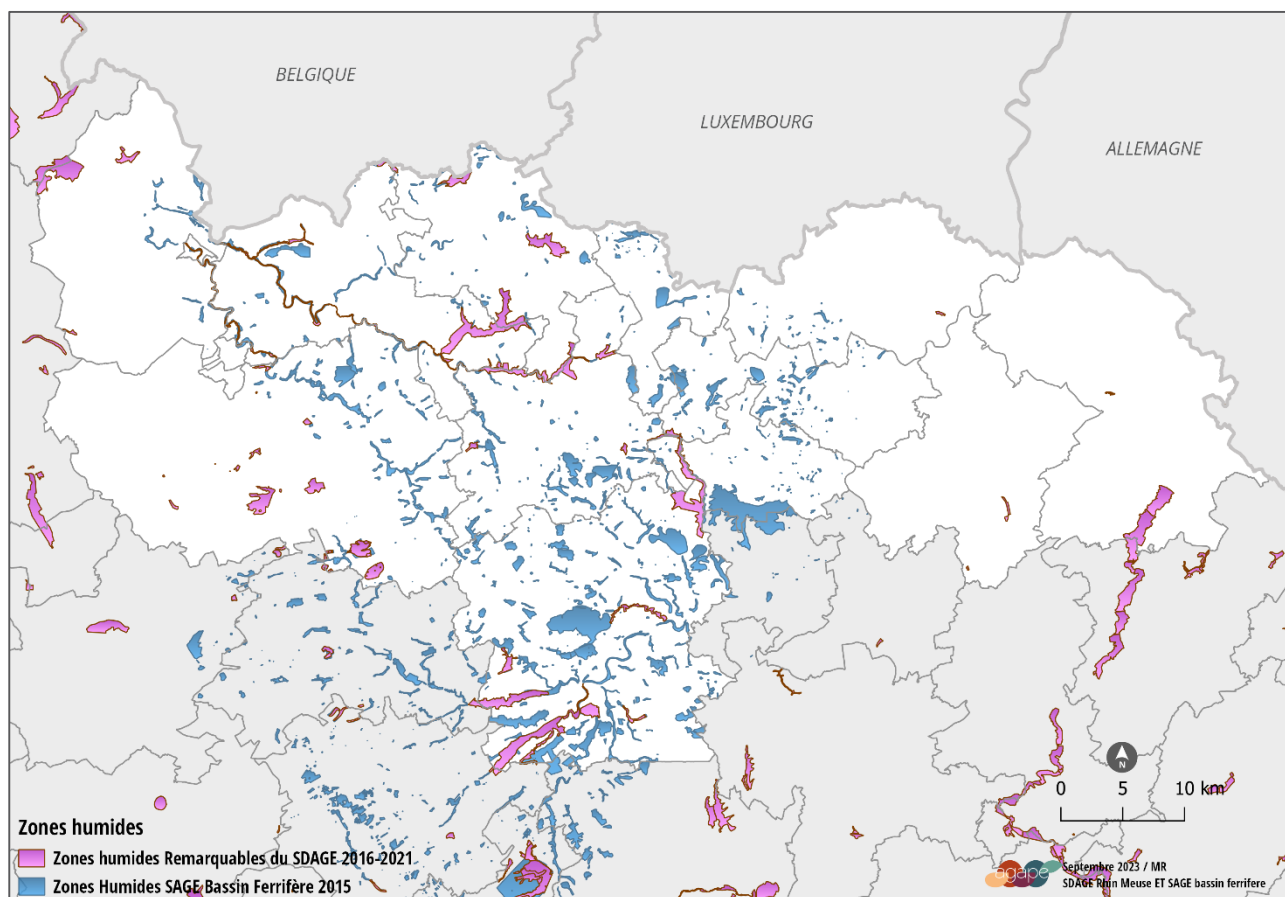
C'est suite à l'approbation du SAGE Bassin Ferrifère du Nord Lorrain en 2015 que **les zones humides doivent être protégées dans les documents de planification (SCoT, PLU, PLUi)**. Il y a également la politique ENS qui démarre en 1993-1999 et qui classe un certain nombre de zones humides, **mais le vrai décollage se fait à partir de 2009-2012 lorsque certains départements - comme la Meurthe-et-Moselle - ont réactualisé leur SDENS** (Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles).

La Meuse a également mené de 2015 à 2019 une première phase d'actualisation des 260 ENS recensés, et une recherche de nouveaux sites ENS potentiels (ainsi 16 ENS ont été déclassés, 37 ont été mis à jour, 5 nouveaux sites ont été proposés.).

En Moselle, il existe un dispositif « Ambition Moselle – ENS » dédié aux programmes d'actions allant des études préalables pour le classement en Espace Naturel Sensible jusqu'à la mise en œuvre du Plan de Gestion (programmation pluriannuelle).

Aujourd'hui, plusieurs territoires de la Lorraine Nord ne sont toujours pas couverts par un SAGE, ce qui réduit le potentiel de protection des zones humides existantes. Malgré tout, certains territoires dans cette situation se dotent d'études d'inventaires de zones humides, avec l'appui fort de l'Agence de l'Eau Rhin Meuse, afin de les protéger dans les documents de planification et c'est le cas, récemment, du territoire de la CCB3F par l'intermédiaire du Syndicat des Eaux vives des 3 Nied.

Les zones humides avec une protection réglementaire (SDAGE, SAGE) sur la Lorraine Nord



Il y a également eu sur le territoire de la Lorraine Nord **des ZNIEFF de type 1 qui ont été déclassées** notamment en Moselle et en Meuse par la DREAL en 2013, **ainsi que des ZICO dans le Nord de la Meurthe-et-Moselle, en Meuse et en Moselle qui ne sont plus en vigueur** (absence de création de Zones de Protection Spéciale (ZPS)).¹ Par conséquent, **il n'y a plus de suivi et d'inventaire sur ces zones** ; on pourrait se demander par rapport à quels critères ces zones ont été déclassées ? Au regard des enjeux écologiques actuels, il semble opportun de réinterroger ces choix et de retravailler sur la valeur écologique de ces zones qui peuvent jouer un rôle central dans les trames vertes et bleues locales et transfrontalières.

Il en est de même pour les friches laissées à l'abandon depuis plus de 30 ans, où la nature ayant repris ses droits, qui souffrent cependant d'une mauvaise gestion (sol pollués et parfois encore imperméabilisés, eaux superficielles de mauvaise qualité, etc...), d'une absence de protection et d'une mauvaise connaissance par manque de suivi faunistique et floristique.

L'émergence de projets - en particulier photovoltaïques - sur un grand nombre de friches, oblige les collectivités à mener des études faunes-flore qui peuvent être mal comprises.

¹ en application de la directive européenne 79/409/CEE (Natura 2000), plus connue sous le nom « directive oiseaux »

1.5.3 ...Et une disparité flagrante d'aires protégées sur la bande frontalière

Alors que du côté de nos voisins luxembourgeois, belges et allemands, **le réseau Natura 2000 constitue le principal maillage écologique et le zonage de protection de la nature, sur le versant français, on peut sans exagération parler de véritable désert d'aires protégées** (voir carte *Evolution des Aires protégées entre 1990 et 2023*, page 30). Pourtant, la bande frontalière partage les mêmes pressions et les mêmes enjeux sur ses milieux naturels, qui mériteraient un statut de protection équivalent à ceux qui existent de l'autre côté des frontières.

La carte d'évolution des aires protégées (p 27) illustre à elle seule cette **situation absurde qui laisserait penser que la Lorraine Nord ne serait pas concernée par les enjeux écologiques et de maintien de la diversité**. Il apparaît à ce titre urgent de travailler avec les trois autres pays sur des principes de continuums écologiques qui permettraient de mener une politique de protection de ces espaces essentiels pour lutter contre l'érosion de la biodiversité. Cela ne peut qu'être encouragé et soutenu par les pays voisins, car une telle politique favorisera la biodiversité des zones naturelles protégées sur leurs propres territoires.

A ce titre, le travail qui pourrait être mené sur une « ceinture verte transfrontalière » comme le préconise le PDAT 2023, constitue une opportunité majeure pour transposer une politique de protection équilibrée tout au long de la frontière franco-luxembourgeoise.

De plus, le réseau Natura 2000 est complété par d'autres types de zonages de protection. **C'est le cas au Luxembourg avec les zones protégées d'intérêt national qui sont les espaces de protection privilégiés de la stratégie de préservation des habitats naturels pour la faune et la flore** et ils représentent 27% de la superficie du territoire en 2021 (cf : *Synthèse PDAT 2023*).

En France, la stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB) a pour objectif de réduire les pressions sur la biodiversité, de protéger et restaurer les écosystèmes et de susciter des changements en profondeur afin d'inverser la trajectoire du déclin de la biodiversité. Il y a un axe spécifique sur les aires protégées qui repose sur deux piliers :

- Un objectif de 30 % d'aires protégées, qui constituent la trame de protection du territoire,
- Un objectif de 10 % de protection forte, avec un niveau plus élevé de protection.

En ce qui concerne le statut de protection forte sur notre territoire, cela concerne les Arrêtés Préfectoraux de Biotopie et le zonage des réserves naturelles qui représentent 0,1% de la superficie du territoire. Des projets d'APB sont en cours sur Micheville par exemple mais cela fait plus de 10 ans qu'ils restent en statut de projet et ne sont pas actés.

1.5.4 La Trame Verte et Bleue : un réseau écologique pour la préservation de la biodiversité mais pas encore complètement identifié à l'échelle locale

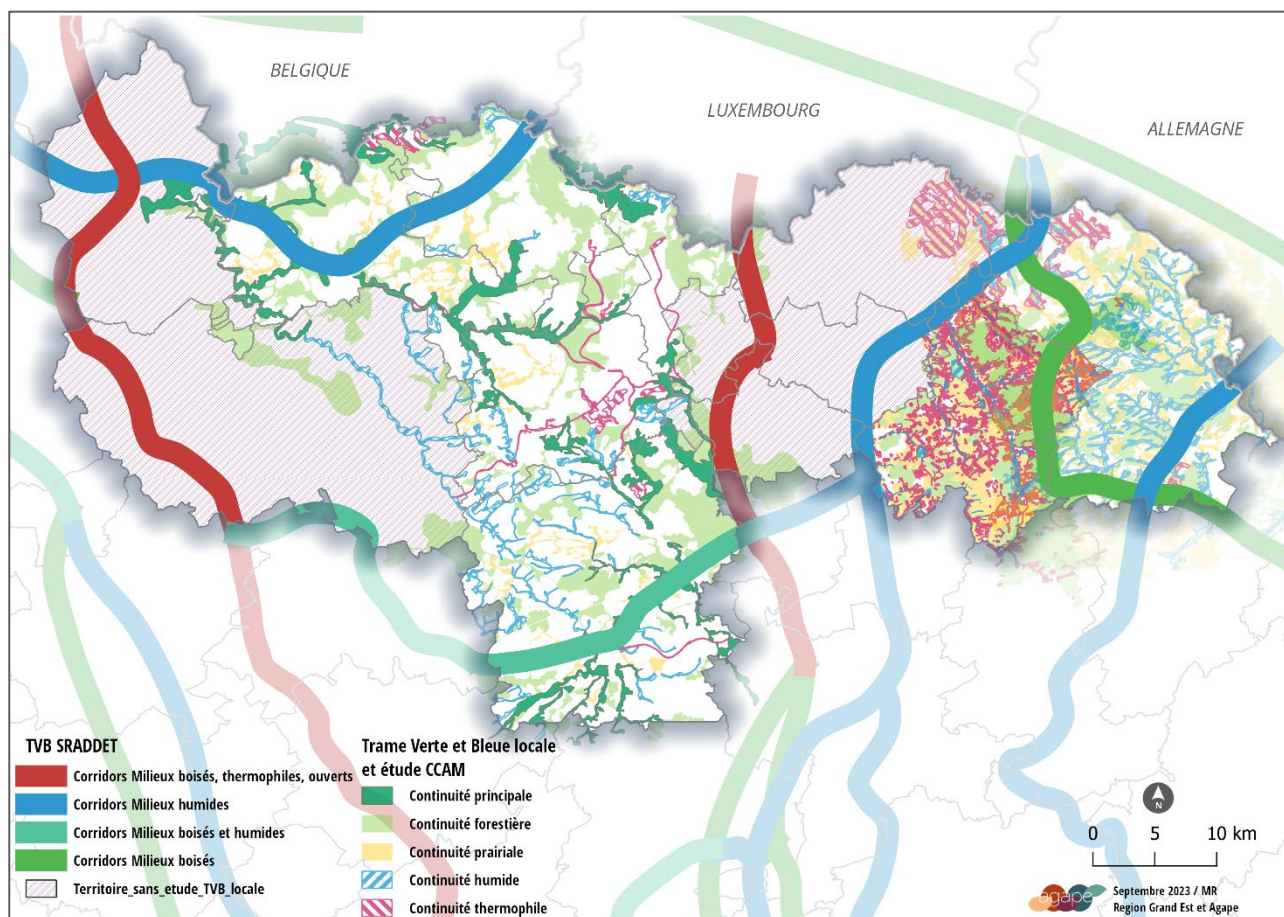
En France cet outil de l'aménagement du territoire est apparu pour la première fois dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. En complément des politiques fondées sur la connaissance et la protection d'espèces et d'espaces remarquables, la Trame Verte et Bleue (TVB) prend en compte le fonctionnement écologique des espaces et des espèces dans l'aménagement du territoire, en s'appuyant en particulier sur la biodiversité ordinaire. Il s'agit donc d'un outil cartographique qui permet d'identifier les continuités écologiques (réservoirs de biodiversité et corridors) afin de pouvoir les protéger et les maintenir dans les documents d'urbanisme type PLU/PLUi.

C'est le Schéma Régional de Cohérence Ecologique de l'ex Région Lorraine qui la matérialise pour la première fois en 2015 à cette échelle et qui a ensuite été reprise dans le SRADDET de la Région Grand Est. Puis cette TVB a été déclinée dans les SCoT pour les territoires qui en ont un.

L'enjeu de la TVB c'est avant tout sa déclinaison à l'échelle locale, c'est-à-dire communale. C'est pour cela que l'AGAPE a développé un outil TVB avec le soutien financier de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse,

la Région Grand-Est, la DREAL Grand-Est et l'Europe (fond FEDER), pour pouvoir **avoir une cohérence des continuités écologiques sur nos territoires**, mais aussi **garantir une protection dans les documents d'urbanisme locaux**. Cela compense l'absence de zones protégées mais cela reste insuffisant, car la TVB locale n'est pas toujours déclinée par les communes (elle n'est pas mentionnée dans les Porter à Connaissance des services de l'Etat – qui l'ont pourtant encouragée et financée). **La TVB locale couvre pour l'instant 7 intercommunalités de la Lorraine Nord** (bientôt 8 avec la CC du Pays de Montmédy), ce qui favorise une cartographie cohérente car reposant sur la même méthodologie. Elle permet d'aller au-delà des grands corridors régionaux du SRADDET et d'envisager des continuums transfrontaliers, comme le montre la carte suivante.

Les Trames Vertes et Bleues sur la Lorraine Nord en 2023



Les continuités écologiques définies à l'échelle du SRADDET se poursuivent sur les zones écologiques existantes de l'autre côté des frontières. Ces zones devraient faire l'objet de plans d'actions partagés des deux côtés de la frontière.

La Trame Verte et Bleue locale vise à compenser cet état de fait et révèle une plus grande importance des continuités naturelles entre la Lorraine Nord et les Etats voisins.

Cela devrait conduire la Région Grand Est à reconsidérer ses corridors régionaux afin que les actions de protection et de reconnaissance de la qualité environnementale et écologique de la Lorraine Nord puissent gagner en visibilité et s'inscrire dans une véritable cohérence naturelle.

1.6 LES MOBILITES : ET SI ON EXPLIQUAIT AUSSI LES PROBLEMES PAR UN MANQUE / BESOIN DE PLANIFICATION

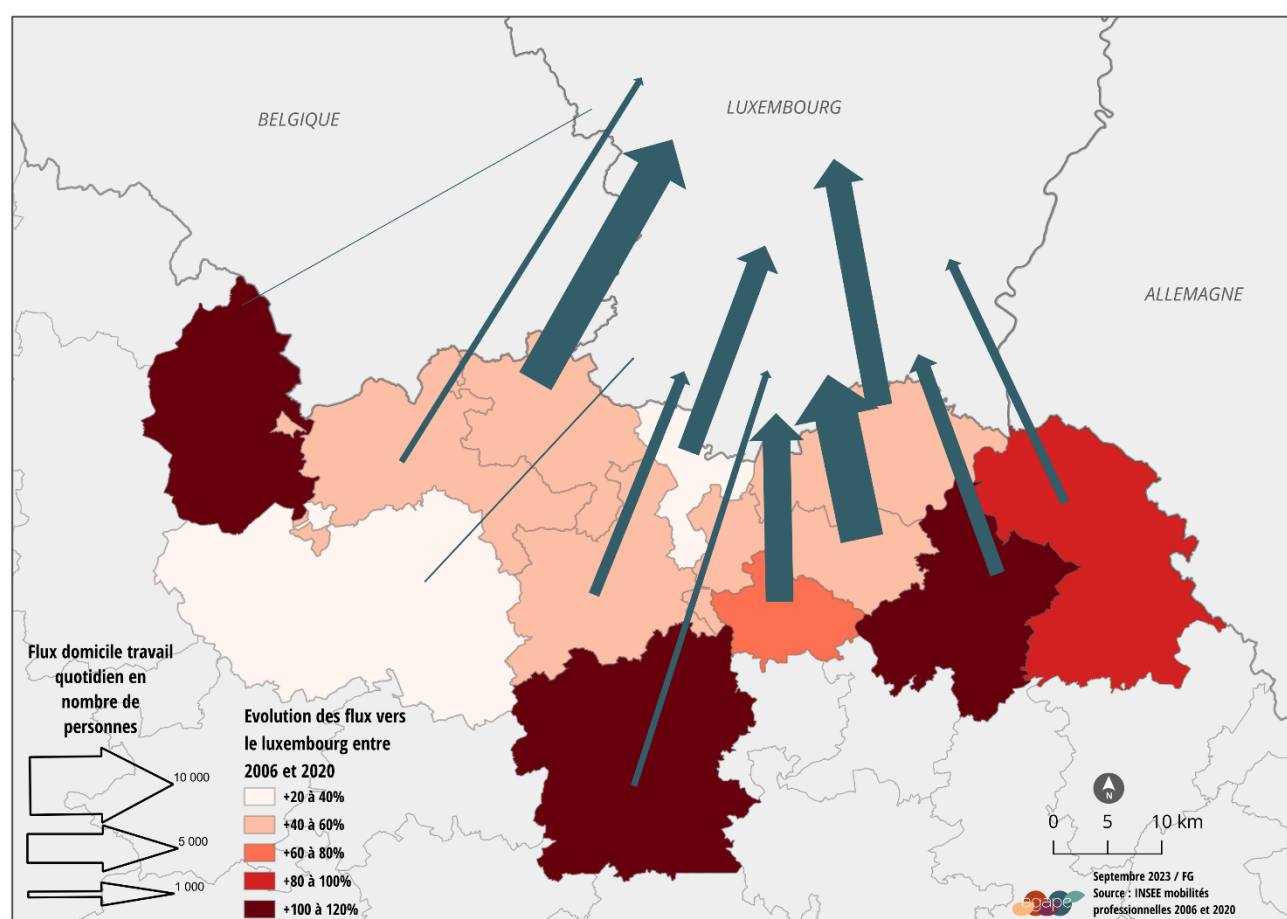
La question des mobilités est certainement celle qui rend le plus visible les dysfonctionnements sur la bande frontalière franco-luxembourgeoise.

Ils s'expliquent autant par la croissance continue du nombre de travailleurs frontaliers que par l'absence de planification stratégique, en particulier entre 1990 et 2010, qui a conduit à une dispersion des travailleurs frontaliers en dehors des principales agglomérations, pourvues en services, équipements et infrastructures de mobilité alternatives à la voiture.

1.6.1 Evolution des flux pendulaires entre 2006¹ et 2020 sur la Lorraine Nord

Comme nous avons pu le voir sur le volet économique, l'emploi transfrontalier est devenu structurant pour les EPCI du SCoT Nord 54 ou ceux du SCoT de l'Agglomération de Thionville (SCOTAT), en particulier hors des grandes agglomérations. Même si la majorité des déplacements liés au travail reste interne au territoire du Nord Lorrain, le Luxembourg engendre tout de même 39% du total des déplacements pour ce motif.

Flux domicile-travail vers le Luxembourg en 2020 et évolution (2006-2020)



¹ Nous n'avons pas pu mobiliser des données plus anciennes pour cette étude

Les échanges internes, liés au travail, diminuent parfois de manière significative au sein de la Lorraine Nord. Les flux depuis l'agglomération thionilloise baissent de 40% vers Cattenom et Environs, et de plus de 30% vers le Val de Fensch. Les flux internes au Val de Fensch ou à l'agglomération de Longwy sont en baisse de plus de 20%. A contrario, l'intégralité des flux vers le Luxembourg connaît une croissance, parfois exponentielle : **+100% depuis Orne Lorraine Confluences et l'Arc Mosellan**, +80% depuis le Bouzonvillois, +66% depuis le Val de Fensch, et environ +50% depuis les autres territoires. La seule exception est le Pays Haut Val d'Alzette, où la progression n'est « que de 23% ». Mais celle-ci peut s'expliquer par un taux de frontaliers déjà extrêmement élevé. Cependant, avec l'OIN Alzette Belval et la production de logements sur ce territoire, il est possible de s'attendre à une nouvelle forte hausse dans les prochaines années. **L'aspiration luxembourgeoise est donc de plus en plus marquée au fil du temps.**

La progression importante des flux d'échange vers les territoires d'OLC et de l'Arc Mosellan doit être interprétée comme une résultante d'une part d'une saturation résidentielle sur la bande frontalière, qui conduit à des déplacements de ménages vers ces territoires, où le foncier et le logement sont plus accessibles pour des revenus intermédiaires (*cf paragraphe sur les fractures sociales, page 23*) et d'autre part à des phénomènes de desserrement des ménages des agglomérations messine et thionilloise, elles-mêmes concernées par l'aspiration luxembourgeoise... A noter que le secteur de Bouzonville, longtemps à l'écart des dynamiques se trouve aujourd'hui dans une position particulière, puisque ce secteur semble attirer des actifs de la Moselle-Est... qui se tournent vers le marché de l'emploi luxembourgeois.

Si l'éloignement de ces territoires interroge sur la pertinence de localisation de ces actifs (notamment au regard des mobilités qu'elle implique) **cela doit être mis en perspective avec les choix stratégiques opérés par des communes frontalières** qui ne disposent pas ou peu de foncier. Souvent ces communes n'envisagent pas un développement résidentiel « intra-muros » qui génère beaucoup d'effets indésirables que les élus, en première ligne, doivent canaliser (stationnement, règles d'urbanisme inadaptées, réseaux...). **L'Est d'OLC, le Bouzonvillois et une partie de l'Arc Mosellan sont des territoires sur lesquels les dynamiques ne devraient pas s'essouffler tant que la stratégie de développement du Luxembourg reste inchangée.**

A cela s'ajoute l'absence de planification intercommunale sur une grande partie de la bande frontalière, donc de vision en terme de capacités d'accueil de nouveaux habitants... et du besoin de privilégier le foncier économique pour contrebalancer la dynamique d'aspiration du Luxembourg.

Vers la Belgique, les flux sont plus faibles (2,5% du total). Ils sont globalement stables sur la durée (+150 en 15 ans). Ils se renforcent légèrement depuis le nord meusien, restent identiques depuis la T2L et fléchissent légèrement depuis l'agglomération de Longwy. **Ce qui laisse penser que le desserrement de l'aire fonctionnelle luxembourgeoise tend à s'éroder progressivement au-delà de Longuyon et de Piennes/Boulogny.**

Vers l'Allemagne, la baisse est très marquée, puisqu'elle est de l'ordre de 40%. Le phénomène touche essentiellement le Bouzonvillois.

1.6.2 La saturation des axes et l'insuffisance des alternatives à la voiture

Cette attractivité du Luxembourg engendre de facto la saturation des infrastructures aux heures de pointe.

Les infrastructures routières supportent d'importants flux d'échanges, qui se combinent aux flux internes (entre les agglomérations) et à l'important trafic de transit. En effet, le positionnement géographique du territoire en fait naturellement un couloir de transit international, symbolisé localement par l'importance du trafic poids-lourd sur l'A31 (favorisé par la fiscalité luxembourgeoise sur les carburants) et l'importance des plateformes logistiques frontalières d'Athus (Belgique) et Bettembourg.

Ainsi, l'A31 supporte aujourd'hui des trafics parmi les plus importants de France hors Île-de-France, 68 000 véhicules passent chaque jour la frontière franco-luxembourgeoise.

Trafic moyen journalier annuel sur les principaux axes du nord-lorrain de 1998 à 2021

Axes principaux	1998	2009	2021	Evolution 1998-2021
A31 (nord-Thionville)	47 000	59 000	65 000	+38%
A31/A4	72 000	96 000	100 500	+40%
RN52 (frontière Mont-Saint-Martin)	11 000	27 000	30 700	+179%

Source : DREAL Grand Est (2021), Ministère de Transition Ecologique (2009), Préfecture région lorraine (1998)

Depuis 2010, la dynamique d'augmentation des trafics s'observe sur l'ensemble du réseau routier, et tout particulièrement :

- + 30% sur la RN52 au niveau de Mexy sur l'agglomération de Longwy,
- + 35% sur la D16 en amont d'Audun-le-Tiche sur le Pays Haut Val d'Alzette,
- + 40% sur la D14 en traversée de l'agglomération thionvilloise,
- + 58% sur la D618 entre Tellancourt et Longwy,
- + 100% sur la D654 en traversée de la CCAM et de la CCB3F,
- + 190% sur la D653 à la frontière entre la CCCE et le Luxembourg.

Localement – et de façon généralisée le long de la frontière luxembourgeoise – les axes secondaires concernés sont incapables de supporter le trafic actuel ou à venir. **Ces axes, à vocation de desserte locale, sont incompatibles avec l'importance des flux observés.**

Cette situation est le résultat d'un report du trafic des axes structurants fortement saturés vers les autres liaisons routières. Le phénomène est d'ailleurs renforcé par l'usage d'applications d'assistance à la circulation (« effet Waze »).

Ces trafics routiers sont la conséquence, hors du sillon mosellan et des agglomérations, de la faiblesse de l'offre de mobilité alternative à la voiture individuelle.

Sur les liaisons transfrontalières avec le Luxembourg, la fréquentation quotidienne du réseau ferroviaire est d'environ 10 000 personnes (elle était d'environ 8 000 en 1999). **La croissance est aujourd'hui modeste du fait de la saturation de l'offre aux heures de pointe.**

La saturation est triple dans le sens où :

- les services TER proposés sont saturés aux heures de pointe entre Thionville et Luxembourg,
- l'infrastructure est saturée en heure de pointe, sur le sillon mosellan, en raison du grand nombre de trains qui circulent (TER, TGV, fret),
- les capacités de stationnement sont atteintes ou dépassées, et les autres modes d'accès aux gares, en particulier les transports en commun et le vélo, ne sont pas toujours bien exploités, parfois faute d'une Autorité Organisatrice de la Mobilité (AOM) locale.

De plus, **en raison de la périurbanisation**, l'aire d'attraction des gares peut être très vaste, ce qui accroît l'importance des rabattements en voiture.

Des lignes de bus transfrontalières ont vu le jour. Elles se concentrent surtout sur la desserte de l'agglomération thionvilloise, mais des services existent aussi depuis le Piennois, le Val de Fensch ou le

Pays Haut Val d'Alzette. La dernière-née a été mise en service en mai 2023 pour relier Val de Briey à Luxembourg, via Esch/Alzette, offrant ainsi une alternative à la voiture. Malheureusement, ces bus se retrouvent au milieu des voitures, sur les routes saturées.

Par ailleurs, de nombreux territoires ne sont pas couverts par une offre totalement structurante et adaptée aux besoins de chacun. C'est notamment le cas sur Orne Lorraine Confluences, l'Arc Mosellan et le Bouzonvillois, qui sont pourtant des secteurs où la croissance du nombre de frontaliers est très importante et devrait le rester.

Il semble que ces territoires doivent aussi construire leur avenir – et leur planification – avec une poursuite de cette croissance, qui devra être canalisée sur les principaux pôles urbains. **Pour OLC et la CCB3F, les démarches de PLUi en cours révèlent une volonté politique d'affirmer ce renforcement des pôles urbains et de canaliser « là où il faut » le fait transfrontalier.**

1.6.3 S'inscrire dans une révolution des mobilités

L'organisation de la mobilité suppose des lieux d'interconnexion vers et depuis lesquels se structure la gestion des flux, mais **cela suppose aussi d'offrir un réel choix multimodal aux habitants** : accès aux gares TER, connexion aux réseaux de transports urbains, évitement de l'asphyxie des réseaux routiers et des risques d'enclavement du milieu rural, renforcement de l'accessibilité des territoires ruraux, développement des nouvelles mobilités, etc.

En rural/périurbain, **il n'existe pas d'alternative crédible à la voiture pour l'ensemble des déplacements. La réponse ne peut pas résider dans l'investissement massif dans des transports en commun** coûteux ; il convient donc de rechercher une meilleure articulation des actions existantes. Il est en effet illusoire, au regard de la complexité des questions soulevées, de penser qu'il existe une réponse unique aux défis de mobilité.

S'il semble incontournable de faire évoluer les comportements, de travailler à la mise en place d'un bouquet d'offres de mobilité, de faire évoluer l'urbanisme, de s'appuyer sur les évolutions techniques, d'améliorer l'information des publics sur les offres de transports et d'accroître la coordination des autorités organisatrices... **la mise en place d'une stratégie de développement et de concentration de la production de logements (cf. PDAT) constitue un axe prioritaire afin de favoriser l'émergence de « masses critiques » permettant d'amplifier les alternatives à la voiture.**

La systématisation des plans (mobilité ou d'urbanisme) aux échelles intercommunales constitue une voie incontournable pour tenter de répondre aux études prospectives qui montrent qu'une amplification significative du phénomène transfrontalier est attendue. Les problèmes de congestion des infrastructures devraient donc s'accroître, engendrant à la fois des contraintes dans la mobilité quotidienne des personnes et des marchandises.

La coopération transfrontalière revêt donc un caractère primordial dans l'organisation de la mobilité. Plus encore qu'ailleurs, la gouvernance de la mobilité nécessiterait une forte coordination entre AOM (et pas seulement entre Etats) des deux côtés des frontières.

Synthèse

Les enjeux transfrontaliers sont souvent appréhendés sous le prisme des mobilités. Si les difficultés sont là et incontestables, il semble que le contexte transfrontalier, en particulier franco-luxembourgeois mérite une approche bien plus large et globale.

Ainsi dans cette étude, l'AGAPE montre que l'aménagement du territoire a été largement insuffisant sur les 30 dernières années. Réduire les dysfonctionnements transfrontaliers (et les solutions) à la simple question des infrastructures de mobilité est un danger, car cette question doit trouver ses réponses dans une stratégie d'aménagement du territoire qui met en perspective la question des mobilités avec les impératifs de sobriété foncière, de protection de la biodiversité et de la nature, de gestion des ressources, d'accès à un logement, d'équilibre économique... C'est cette approche globale qui a manqué des deux côtés de la frontière. Si le ministre Claude Turmes tire le constat que le Luxembourg a été trop longtemps aveugle sur le transfrontalier, il faut admettre que du côté français c'est aussi la même chose, mais peut-être avec la surdité en plus.

L'idée d'un projet de territoire transfrontalier va évidemment dans le bon sens, mais il ne doit pas occulter le fait – constat tiré par un grand nombre d'acteurs du transfrontalier – que le bilatéral a encore de beaux jours devant lui. D'un autre côté, les difficultés à enclencher de la coopération « concrète » semblent s'expliquer par une approche trop étroite sur la question des mobilités et des infrastructures.

Si l'AGAPE n'est pas directement conviée aux échanges techniques pour alimenter les coopérations, - malgré le fait que, c'est peut-être le bon moment de le rappeler, c'est une des 7 missions que lui reconnaît le Code de l'Urbanisme - elle peut à travers cette étude fournir des pistes visant à renforcer cette coopération. C'est d'ailleurs ce qu'attendent les territoires qui y adhèrent – et ils sont de plus en plus nombreux sur la Lorraine Nord.

Alors que retenir de ces 30 années de croissance sur la Lorraine Nord ?

- 37.000 habitants supplémentaires ;
- 5.000 emplois détruits ;
- Un territoire qui doit porter la dynamique résidentielle de son voisin, avec une forte production de logements sans véritable souci de la croissance de la vacance ;
- Une artificialisation clairement disproportionnée si l'on se compare à notre voisin luxembourgeois ;
- Une croissance des protections des espaces naturels, mais une bande frontalière riche complètement ignorée ;
- Des mobilités qui explosent... car rien n'a été planifié.

Disons-le sans ambiguïté, seuls la mise en place des SCoT et la montée en puissance des plans intercommunaux ont – semble-t-il – permis d'apporter une logique dans les stratégies d'aménagement du territoire. Si ces planifications locales ne peuvent pas rattraper quelques 20 années d'absence de structuration et de canalisation du développement, elles offrent aujourd'hui de véritables opportunités pour améliorer l'aménagement du territoire transfrontalier.

L'AGAPE propose à travers ce travail d'opérer un rapprochement entre le transfrontalier et la planification locale. Cette planification locale transfrontalière constitue un axe central pour l'avenir de la coopération franco-luxembourgeoise (mais aussi franco-belge et franco-allemande). A ce titre, les SCoT existent et bénéficient d'un cadre opérationnel, juridique et réglementaire qui mérite d'être exploité.

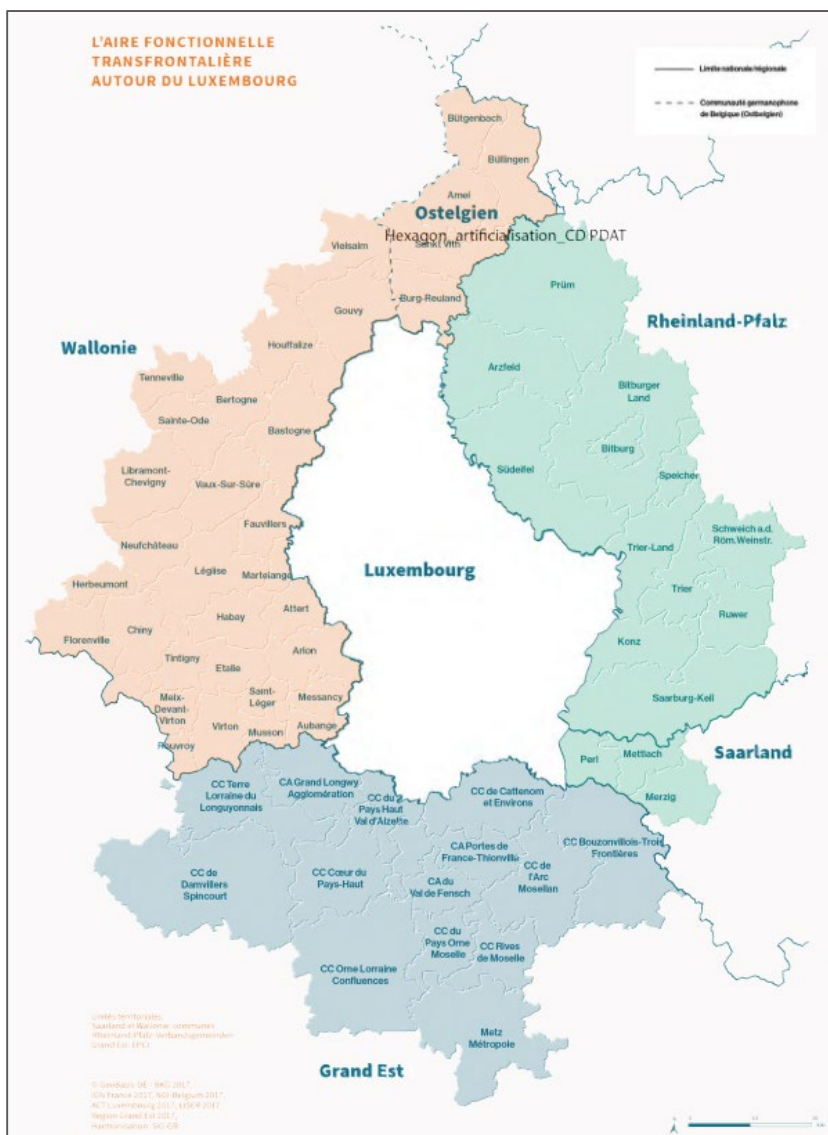
2. PLANIFIER (MIEUX) POUR (MIEUX) COOPERER : LE LEITMOTIV DES STRATEGIES LUXEMBOURGEOISES

Il s'agit ici de présenter les travaux et documents stratégiques emblématiques qui incarnent le mieux cette volonté de mettre l'aménagement du territoire et la planification au cœur des coopérations transfrontalières. Le Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (PDAT), qui constitue le document cadre et « rassembleur » de ces intentions, **visé à des objectifs de développement territorial communs à l'échelle transfrontalière à horizon 2050.**

La carte ci-contre, issue du PDAT, précise le périmètre géographique de « l'aire fonctionnelle¹ transfrontalière² »

Ce périmètre ne coïncide pas forcément avec le périmètre « AGAPE » de la Lorraine Nord, mais on y retrouve globalement les 2 SCoT frontaliers (SCoT Nord 54 et SCoT de l'Agglomération Thionilloise) ainsi qu'une partie du SCoTAM, non frontalier avec le Luxembourg, mais évidemment concerné et impacté par les enjeux de planification transfrontalière.

Le Nord-Meusien est inclus (Codecom de Damvillers-Spincourt), l'AGAPE intégrant aussi traditionnellement le Pays de Montmédy dans son périmètre d'observation.



Source : PDAT Luxembourg 2035

¹ Voir la note méthodologique de l'INSEE sur la méthode de construction des cities et des aires urbaines fonctionnelles (FUA) par Eurostat

² Pour des raisons de compréhension, nous utiliserons uniquement cette formulation « d'aire fonctionnelle transfrontalière » afin d'éviter les confusions. Cette formulation peut également renvoyer à ce que nous appelons à l'AGAPE « le Grand Luxembourg » ou à « l'aire fonctionnelle métropolitaine de Luxembourg ».

2.1 LUXEMBOURG IN TRANSITION

2.1.1 La démarche

Lancée par le Département de l'aménagement du territoire du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, la consultation urbano-architecturale et paysagère « *Luxembourg in Transition – Visions territoriales pour le futur décarboné et résilient de la région fonctionnelle luxembourgeoise* » vise à réunir des propositions stratégiques d'aménagement du territoire et à **produire des scénarios de transition écologique à l'horizon 2050 pour le Grand-Duché de Luxembourg et ses territoires frontaliers**. Elle s'inspire des grandes consultations menées pour le Grand Paris ou le Grand Genève.

Dans la première phase de la consultation, 10 équipes ont été retenues, réunissant des professionnels mais également des universités, écoles supérieures techniques et organismes de recherche ayant une expertise dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du paysage et de l'architecture, soutenus par les disciplines de l'environnement ainsi que les sciences humaines et sociales.

À l'issue de cette première étape, les instances qui accompagnent la consultation – Comité scientifique, Comité consultatif et Comité interministériel – ont évalué les dossiers remis par les équipes présentant leur cadre méthodologique du projet de transition.

Les six équipes sélectionnées à l'issue de la première étape ont ensuite eu à démontrer comment leurs principes, méthodes, outils et métrique(s) pour la transition écologique par le projet peuvent servir pour élaborer une stratégie de projet territorial dans le cas du périmètre de réflexion transfrontalier luxembourgeois, qui correspond à un bassin de vie.

4 équipes ont enfin été retenues pour la phase finale de la consultation. Au cours de cette dernière étape, les équipes sélectionnées ont développé des scénarios de transition d'ici 2050 pour le Grand-Duché de Luxembourg et son aire fonctionnelle transfrontalière en les traduisant en projets concrets, réalisés à des échelles diverses. Les résultats de cette troisième et dernière étape ont été présentés en janvier 2022.

2.1.2 Que retenir de cette démarche pour la planification territoriale et transfrontalière ?

Lorsque l'on analyse¹ les travaux réalisés, en particulier par les 4 équipes retenues pour la phase finale, on peut considérer que la portée de ce travail dépasse sans le moindre doute les frontières du Grand-Duché. Il s'agit à la fois **d'une boîte à outils qui peut inspirer de nouvelles manières de concevoir l'aménagement du territoire** à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière, mais aussi **d'une boussole qui peut permettre aux territoires de trouver une trajectoire vers un futur décarboné**.

Chaque équipe propose des stratégies et orientations à plusieurs échelles (de la région fonctionnelle au quartier) avec des approches thématiques (eau, forêt, alimentation, etc.) et des transcriptions transversales.

Sans détailler l'ensemble des travaux réalisés dans le cadre de la démarche¹, on peut retenir :

- Des éléments chiffrés qui permettent de quantifier et de qualifier le bilan et l'empreinte carbone de l'espace fonctionnel transfrontalier ;
- Des scénarios qui permettent d'envisager des trajectoires porteuses de transition pour l'ensemble de cet espace, avec des focus thématiques et une approche territorialisée ;
- Des traductions vers des outils opérationnels qui permettent d'anticiper les modes d'aménager, d'habiter et de consommer de demain à plusieurs échelles (villages, quartiers, zones monofonctionnelles...) compatibles avec les impératifs écologiques mondiaux (artificialisation des sols, érosion de la biodiversité, réchauffement climatique...) tout en proposant un cadre de vie de grande qualité pour les habitants.

Si cette démarche n'a pas de portée réglementaire directe, elle reste une source d'inspiration majeure du Programme Directeur d'Aménagement du Territoire 2023. C'est même certainement **cette démarche et la mise en œuvre des outils qu'elle propose qui doit aider le Luxembourg à concilier croissance et décarbonation.**

Au regard des projections démographiques du PDAT et des impacts prévisibles sur la Lorraine Nord, **il semble incontournable de caler un grand nombre d'orientations d'aménagement du territoire sur l'espace Nord-lorrain à celles développées dans le cadre de « Luxembourg in Transition »** pour deux raisons :

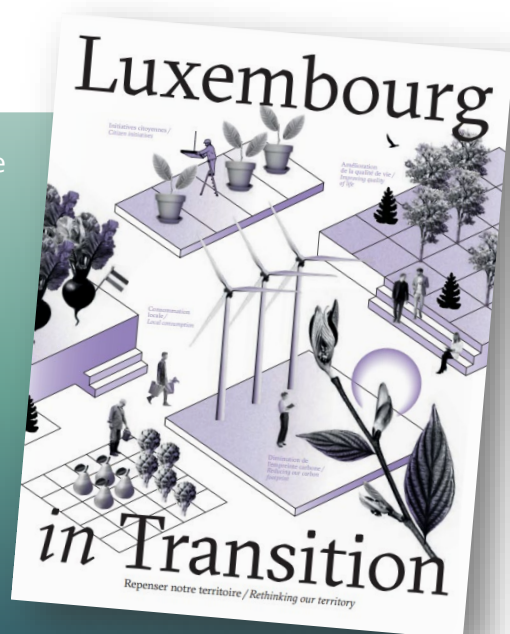
- Risque d'une fracture amplifiée entre « centre et périphérie », en particulier sur l'aménagement du territoire et ses impacts sur le cadre de vie ;
- Construire une stratégie territoriale transfrontalière permettant de planifier la décarbonation de l'espace transfrontalier et de réduire l'empreinte carbone de ses habitants.

Il apparaît aujourd'hui essentiel de partager les résultats de ce travail au-delà des frontières du Luxembourg, en particulier avec les collectivités et espaces de planification qui sont directement concernés, et en première ligne, par les dynamiques transfrontalières.

¹ Un magazine de présentation est consultable et téléchargeable ici : <https://luxembourginttransition.lu/fr/> . Le résumé dans cette note reprend directement les éléments issus de ce magazine.

L'ensemble des documents est téléchargeable depuis ce même site : <https://luxembourginttransition.lu/fr/la-consultation-internationale/#equipesetvisions>

NB : L'AGAPE va proposer prochainement une série de décryptages/synthèses et regards des différents travaux menés dans le cadre de « Luxembourg in Transition » afin de diffuser, sur la Lorraine Nord des concepts et outils qui pourraient inspirer des projets et des stratégies locales, elles-mêmes porteuses de co-développement.



2.1.3 Les principaux axes stratégiques révélés par la démarche¹

Il s'agit ici de reprendre les éléments stratégiques issus de Luxembourg in Transition et d'essayer d'en imaginer une transcription sur l'espace nord-lorrain.

Préserver le sol : séquestreur de CO₂

Entre 1990 et 2020, les surfaces bâties et les infrastructures ont connu une augmentation de 90% (de 8 à 15% de la superficie du territoire). A ce rythme (+10 000 habitants/an selon le STATEC), ces surfaces pourraient représenter le 1/3 de la superficie du pays en 2050.

Ce constat conduit à repenser l'utilisation du sol pour les années à venir. Il y a ici (et on le verra avec les projections démographiques et économiques qui servent de base au PDAT), un enjeu commun autour de stratégies visant à renforcer le rôle central joué par nos sols.



Le regard de l'AGAPE

Sur la Lorraine Nord, si l'application du « zéro artificialisation nette » défini au niveau national renvoi à ce même objectif, **il doit s'adapter à un contexte transfrontalier très dynamique qui va mettre sous pression de nombreuses surfaces agricoles et naturelles précieuses pour séquestrer le CO₂** (ce qui est parfois perdu de vue dans les débats actuels sur le ZAN).

Ainsi d'un côté la Lorraine Nord doit subir une pression résidentielle très forte et la traduire dans ces documents de planification, de l'autre côté ces territoires doivent produire des éléments qui justifient des choix de développement qu'ils n'ont pas choisis.

Les enveloppes dédiées au développement (fixées par le SRADDET et déclinées dans les SCoT) devront donc être adaptées pour accompagner une croissance économique exogène, en particulier liés à l'accueil de nouveaux travailleurs frontaliers (+100.000 à horizon 2050).

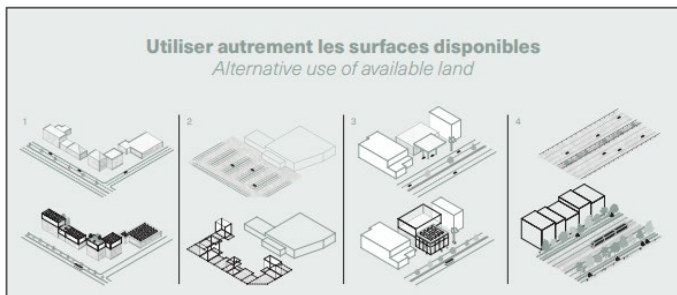
Il paraît en tout cas important de **développer une culture commune sur le sol à l'échelle de l'aire fonctionnelle**, afin de dépasser les seules logiques de « droit à consommer » qui, du côté français tendent parfois à reléguer au second plan le rôle crucial des sols dans la transition écologique.

Les conclusions de « Luxembourg in Transition » mériteraient d'être diffusées plus largement sur la Lorraine Nord pour être infusées dans les stratégies et les politiques locales.

¹ Extraits du magazine « Luxembourg in Transition : repenser notre territoire »

Se développer avec la neutralité carbone en ligne de mire

Luxembourg in Transition intègre la question de l'artificialisation des sols comme étant l'élément central dans une stratégie de décarbonation. L'objectif est bien l'atteinte du « zéro artificialisation nette » à horizon 2050. Cela n'interdit pas le développement, mais incite à **repenser complètement les pratiques d'urbanisme et d'utilisation des sols par le renouvellement urbain, la régénération urbaine, la renaturation d'espaces artificialisés, l'intensification du bâti existant et la lutte contre l'obsolescence des constructions.**

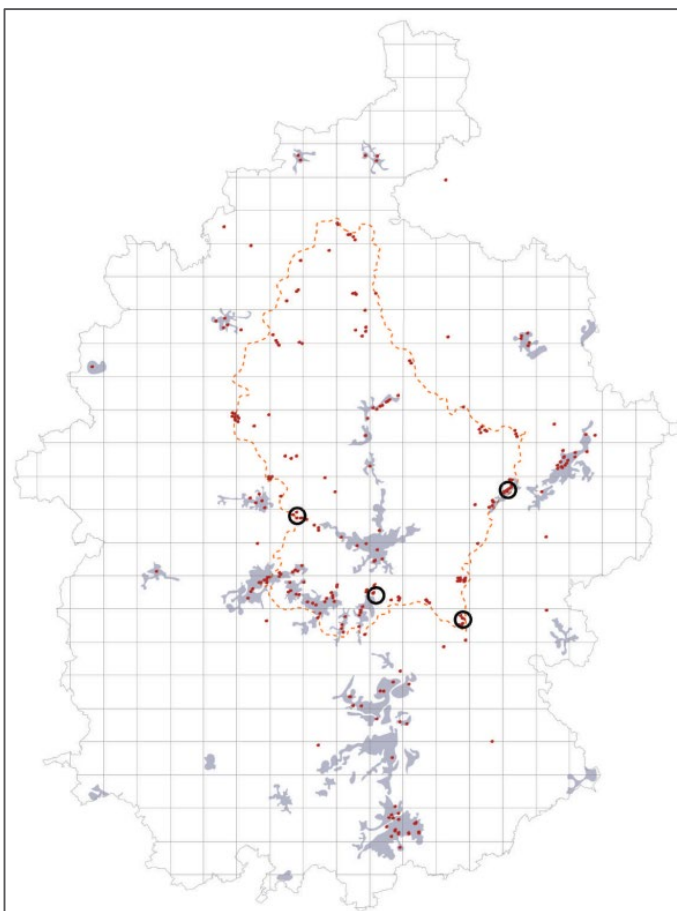


Reconversion, rénovation, transformation et surélévation sont les maîtres-mots de cette stratégie, qui doit s'appréhender dans **la multifonctionnalité des usages** (logements, activités, éducation, loisirs) au sein de mêmes espaces.

Le fait que 60% des logements actuels au Luxembourg soient sous-occupés ou inoccupés contribue à cette orientation et impose une régénération urbaine qui vise à faire vivre une population plus nombreuse dans un même espace urbain.

Cette intensification doit favoriser la création de la **masse critique** qui permet de renforcer l'usage des mobilités alternatives à la voiture ainsi que le maintien et le développement de services/commerces/équipements au sein des centres-villes.

Les friches actuelles et à venir (on parle de friches de la fin de l'ère du pétrole – pour désigner les actuelles emprises **des innombrables stations essences luxembourgeoises¹**) pourront et devront être reconverties dans des approches multifonctionnelles, avec la neutralité carbone en ligne de mire.



Source : Stations essence dans l'aire fonctionnelle transfrontalière
– Luxembourg in Transition – « A Guide to repairing a broken territory »
Phase 2 – Etude de cas « Gas Station Strips »

¹ L'équipe « A guide to repairing a broken territory » a mis en évidence que le tourisme à la pompe représente 70% de la consommation totale de carburant au Luxembourg et représente 40% des émissions de gaz à effet de serre du pays. On compte 200 stations-services, majoritairement accolées aux frontières



Le regard de l'AGAPE

Si l'espace Nord-Lorrain ne connaît pas le même contexte urbain qui prédomine à Luxembourg-Ville ou à Esch-sur-Alzette, **il apparaît que les principales agglomérations frontalières** (Agglomérations de Villerupt-Audun-le-Tiche, de Longwy, de Thionville et dans une moindre mesure Sierck-les-Bains) **ont tout intérêt**, au regard des scénarios du STATEC et des impératifs liés au ZAN, de caler leurs **stratégies d'aménagement et d'urbanisation sur des principes communs**.

Si l'on se place à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière, **ces agglomérations devront imaginer des nouvelles manières de se développer afin d'accompagner la croissance économique du Luxembourg tout en recherchant un équilibre entre cadre de vie et intensification urbaine**, d'une part pour économiser le foncier et d'autre part pour chercher la création de « masse critique » pour agir sur les mobilités.

Certaines grandes zones monofonctionnelles de la Lorraine Nord mériteraient d'envisager leurs mutations par l'appui et le retour d'expériences menées sur le Grand-Duché.

Aussi, la question des **friches « post ère pétrolière » va conduire à repenser des continuums urbains frontaliers**, par exemple entre Longlaville et Pétange (Rodange) ou entre Mondorff et Mondorf-les-Bains, au même titre que les friches actuelles (ex : Terres Rouges entre Audun-le-Tiche et Esch-sur-Alzette). Il y a là matière à expérimenter des coopérations et des coordinations locales.

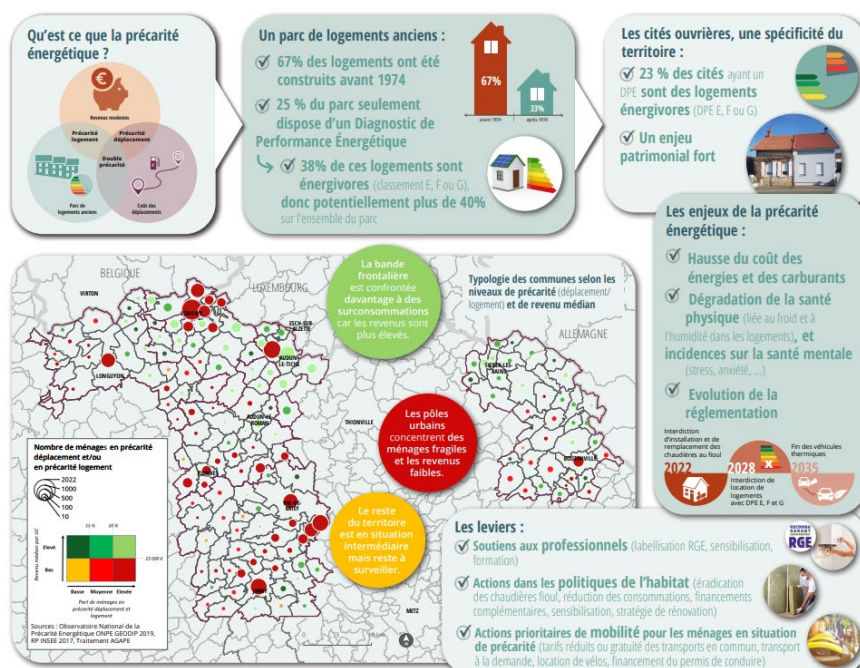
Habiter, rénover et construire plus écologiquement en respectant notre sol

20% de l'empreinte carbone (16,1 Tco2e/pers/an) de la région fonctionnelle est liée au logement. Il s'agira ici de réduire la surface au sol par personne en passant de 53m² en 2020 à 31m² en 2050. Pour cela il faudra faire de plus petits logements, plus proches des standards européens.

L'accent doit également être mis sur les systèmes de chauffage car **le Luxembourg détient le record européen de consommation d'énergie par logement**. Il faudra donc remplacer les systèmes de chauffage basés sur les énergies fossiles. Cela va de pair avec la rénovation thermique de l'ensemble des bâtiments.

La part des matériaux biosourcés passerait de 10 à 50% pour les murs, de 10 à 75% pour les isolants et de 20 à 30% dans les menuiseries à horizon 2050.

Plus globalement, il sera essentiel de porter **une nouvelle philosophie de la construction sur le principe des 5R** « Refuse, Reduce, Re-use, Recycle, Rot¹ » dans les nouveaux projets de construction.



Source : InfObservatoire n°48, La précarité énergétique sur le territoire de l'AGAPE, mai 2022

¹ « Refuser, réduire, réutiliser, recycler, rendre à la terre »



Le regard de l'AGAPE

Ici aussi, les enjeux croisés avec la Lorraine Nord sont tout aussi importants, voire plus.

D'abord **sur les enjeux de rénovation d'un parc globalement très ancien**, avec un fort héritage industriel sur une grande partie de l'espace nord-lorrain.

Cela passe par une priorisation absolue du bâti existant qui impacte le bilan carbone mais aussi le porte-monnaie des ménages. La dépendance aux énergies fossiles d'un grand nombre de ménages de la Lorraine Nord est un facteur de fragilité sociale et de précarité énergétique¹.

Ensuite, par une prise de conscience du **gouffre existant de part et autre de la frontière sur les métiers et les compétences requises pour mener une politique de reconversion de l'habitat forte**. Les PLH et les PCAET pourraient approfondir ces enjeux croisés dans le cadre de coordinations transfrontalières locales.

La dynamique d'aspiration économique du Luxembourg conduit à **une véritable désertification du tissu entrepreneurial et de la main d'œuvre disponible** pour mettre en œuvre cette politique sur la Lorraine Nord.

L'aménagement du territoire comme allié de la transition écologique et de la décarbonation

C'est pourquoi le PDAT 2023 va constituer le document stratégique pour atteindre la transition territoriale. Il a été élaboré en tenant compte du bilan du PDAT de 2003 et intègre les éléments clés de la démarche « Luxembourg in Transition ».

Cet état d'esprit est résumé par Claude Turmes, Ministre de l'Aménagement du Territoire :

« Comme l'économie luxembourgeoise a une empreinte carbone qui va loin au-delà de nos frontières avec nos 200 000 frontaliers, cette approche zéro carbone, zéro artificialisation nette, doit s'étendre au moins dans la zone fonctionnelle, dans les communes autour du Luxembourg. »



Le regard de l'AGAPE

Vu de Lorraine Nord, il semble assez crucial de devoir anticiper et de planifier l'aménagement du territoire sur la base des projections du PDAT 2023, sans pour autant que cela ne soit contradictoire avec la mise en œuvre du zéro artificialisation nette (ZAN).

Si les échanges actuels au niveau national tendent à « compliquer » la lecture du ZAN et sa mise en œuvre, la démarche Luxembourg in Transition est une opportunité pour replacer le débat autour de stratégies d'aménagement du territoire et d'urbanisme « zéro carbone », qui sont pourtant le cœur du sujet de la transition.

C'est aussi **une chance de renforcer des approches pédagogiques pour concilier croissance et transitions et peut-être d'envisager des axes de coopération nouveaux.**

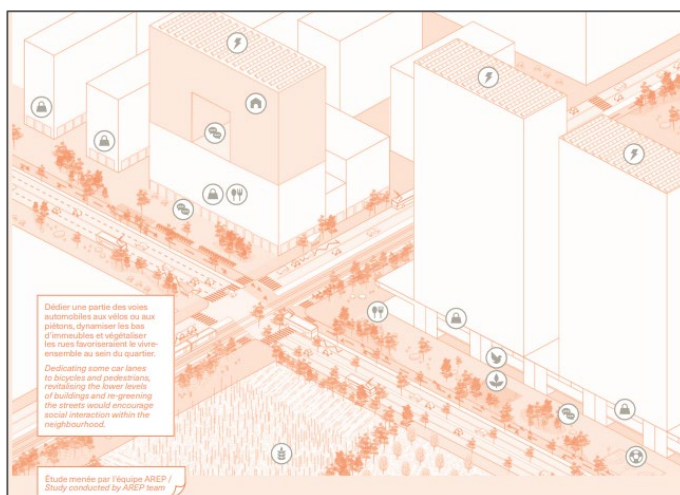
¹ Voir InfObservatoire n°48, *La précarité énergétique sur le territoire de l'AGAPE*, mai 2022

Dédier moins de sols à la mobilité

Au Luxembourg, 30% des surfaces actuellement artificialisées sont dédiées aux infrastructures de mobilité. Le Luxembourg, avec 70% de la part modale des déplacements nationaux et transfrontaliers en voiture particulière, **la mobilité pèse pour 55% de l'empreinte carbone totale de l'aire fonctionnelle transfrontalière.**

Il s'agira de diminuer et de repenser les déplacements pour préserver le sol. Si le rapprochement des différentes fonctions y contribuera de manière efficace, il y a aussi toute une approche visant à réorganiser le territoire en développant des réseaux tournés vers d'autres modes que la voiture particulière. Plusieurs leviers sont identifiés :

- Diminuer la vitesse de circulation (augmenter la vitesse = augmenter les distances) ;
- Réduire l'espace dédié à la voiture... et le dédié à d'autres usages ;
- Repenser la circulation et les espaces publics ;
- Transformer l'offre en stationnement : en le réduisant ou en le rendant moins attractif afin de libérer les rues. Les stationnements pourront être concentrés en hauteur (silos) afin de consacrer le sol à d'autres usages ;
- Miser sur les hubs de mobilité et le multimodal.



Le regard de l'AGAPE

La réduction de l'autosolisme doit véritablement passer par une révolution sur l'ensemble de l'espace de la Lorraine Nord. **L'aménagement du territoire tel qu'il a été mené ces 30 dernières années a rendu le territoire et les habitants fortement dépendants à la voiture particulière.**

Les besoins en infrastructures – donc consommatrices en foncier – nécessaires au regard de **20 années de retard** dans la prise en compte de la croissance non maîtrisée du travail frontalier, **ne suffiront absolument pas pour apporter une réponse durable et « zéro carbone ».**

Avec 4 000 frontaliers supplémentaires chaque année sur la Lorraine Nord, il faudrait, **chaque semaine deux bus de frontaliers supplémentaires** pour canaliser le phénomène... autant dire **qu'avec 100 000 frontaliers en plus à horizon 2050, il faut déjà regarder au-delà des infrastructures classiques.**

D'abord par l'aménagement du territoire et **la concentration des nouveaux habitants autour d'espaces propices aux alternatives à la voiture** et qui pourraient faciliter l'atteinte de « masse critique » pour l'utilisation des transports en commun.

Le **développement pavillonnaire intense dans les communes rurales et périurbaines des années 1990 à 2015 n'est pas compatible avec une stratégie « zéro carbone »**, il s'agit d'un « mode d'habiter », tourné exclusivement vers la voiture, favorisant l'allongement des déplacements vers les lieux de travail, de loisirs, mais qui condamne au passage des bonnes terres agricoles tout en ralentissant la reconquête des cœurs d'agglomération.

Ainsi, si **la mobilité constitue souvent la partie visible de l'iceberg transfrontalier**, on peut raisonnablement penser que **la thrombose actuelle repose en grande partie sur l'absence totale de prise en compte des dynamiques transfrontalières et de son anticipation dans les stratégies de planification territoriales des 30 dernières années.**

Les projections de croissance économiques et démographiques du Luxembourg à horizon 2050 mettent l'espace nord-lorrain littéralement au pied du mur, du fait d'un développement exogène qu'il va falloir canaliser ou tout du moins essayer d'anticiper et de planifier. **Cela passera, dans les agglomérations en particulier, par l'appropriation politique des leviers identifiés par « Luxembourg in Transition ».**

A ce titre, il apparaît bien que le cofinancement d'infrastructures ne sera jamais suffisant pour faire entrer la Lorraine Nord dans un nouveau modèle de mobilités.

L'élaboration de Plans de Mobilité Simplifiés¹ voir de Plans de Déplacements Urbains constituent des outils intéressants pour coordonner des actions transfrontalières.

Surfaces agricoles et forestières : préserver, diversifier en pensant local

Si les forêts occupent 37% de l'aire fonctionnelle transfrontalière, **la moitié des arbres analysés montrent des signes d'endommagement.** Le hêtre, l'épicéa et le chêne constituent les 3 essences principales, parmi une quarantaine d'espèces fragilisées par le réchauffement climatique. Leur mauvaise santé les rend également vulnérables lors d'épisodes climatiques violents (tempêtes).

Deux actions sont identifiées, **la diversification des essences plantées avec l'apport d'essences adaptées au réchauffement climatique** et **l'établissement d'une gestion forestière durable** (récolte pied par pied) afin que les espaces forestiers puissent jouer pleinement leur rôle de séquestration carbone.

L'agriculture représente le 3^{ème} secteur d'émissions de gaz à effet de serre, **le développement d'une agroécologie permettrait d'augmenter la capacité de séquestration du carbone.** Sa diversification favoriserait l'émergence de circuits courts et de filière de production locale. Cela passe par le développement d'une polyculture en combinaison avec des agricultures maraîchères et fruitières.

Il apparaît également que la forte spécialisation du monde agricole sur l'élevage bovin conduit à un régime alimentaire fortement centré sur la viande (qui nécessite 7 fois plus de place qu'un régime végétalien). Il s'agira de conduire un changement de régime avec une réduction de 50% des protéines d'origine animales au profit de légumes/fruits.

Ces trois axes (forêt, agriculture, alimentation) peuvent être traduits dans une stratégie d'aménagement du territoire et de planification à travers le concept de « ceinture verte ».



Le regard de l'AGAPE

Les choix opérés sur ces axes visent à construire et à **établir une forme de souveraineté alimentaire à l'échelle du pays et du bassin de vie** (que l'on pourrait ici qualifier de biorégion).

¹ L'AGAPE accompagne actuellement l'élaboration de deux Plans de Mobilité Simplifiés : sur le périmètre du SMITRAL et sur celui de la CC du Bouzonvillois Trois-Frontières. Au regard du positionnement géographique de ces deux périmètres, la gouvernance et la cartographie seront importants pour la mise en œuvre du plan d'action. Ce point est développé dans la partie 3.3. de cette étude.

Au regard de la taille du pays, il est illusoire d'imaginer une autosuffisance alimentaire¹ ou d'en couvrir une partie de forêts².

Cette stratégie doit pouvoir se déployer également sur les régions frontalières, les pratiques agricoles et forestières développées et proposées par Luxembourg in Transition peuvent être déclinées en dehors du pays.

Les nombreux traits communs, ainsi que la multitude de continuums écologiques constituent des axes de partage de connaissances et de pratiques qui peuvent favoriser l'émergence d'une économie locale, ancrée au sol et aux terroirs et non délocalisable.

Cela passera probablement pour la Lorraine Nord par une prise de conscience de la richesse des sols existants et des potentialités d'amplification de leur rôle pour séquestrer le carbone tout en contribuant au renforcement des continuités écologiques et de la biodiversité.

Il y a en tout cas une réelle opportunité de transposer le concept de ceinture verte sur la bande frontalière (en particulier sur la frange Sud de l'agglomération de Esch-sur-Alzette).

Des outils pour préserver nos ressources naturelles

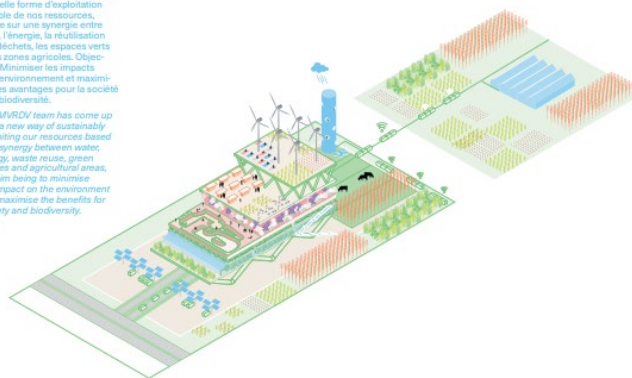
Luxembourg in Transition appréhende la question des ressources naturelles et leurs gestions dans une logique globale et prospective :

- Pour l'eau, le caractère limité de cette ressource induit un travail visant à garantir la stabilité des aquifères afin d'agir sur sa disponibilité et limiter sa sur-extraction ;
- Pour l'énergie, l'accent est mis sur l'urgence d'axer la production sur les ressources renouvelables tout en incitant à revoir nos modes de vie ;
- Pour les déchets, il est question d'optimiser les cycles de vie via le recyclage qui doit être réalisé sur place ;
- Pour le bois, il y a un enjeu à mieux utiliser les ressources existantes afin de limiter les exportations mais aussi les importations.

Comment mieux préserver nos ressources naturelles? *Can we improve the preservation of our natural resources?*

L'équipe MVRDV a imaginé une nouvelle forme d'exploitation durable de nos ressources, basée sur une synergie entre l'eau, l'énergie, la réutilisation des déchets, les espaces verts et les zones agricoles. Objectifs ? Minimiser les impacts sur l'environnement et maximiser les avantages pour la société et la biodiversité.

The MVRDV team has come up with a new way of sustainably exploiting our resources based on a synergy between water, energy, waste reuse, green spaces and agricultural areas, the aim being to minimise the impact on the environment and maximise the benefits for society and biodiversity.



Sources: Voir le rapport de l'équipe MVRDV: www.luxembourgintroduction.lu

¹ L'équipe « Soil & People » a mis en avant qu'il fallait 2,5 millions d'hectares supplémentaires de terres agricoles pour nourrir l'ensemble de la « biorégion luxembourgeoise »

² Il faudrait 20 Luxembourg entièrement couverts par une forêt pour compenser les émissions induites par le mode de vie actuel (Equipe Paysage Capital)



Le regard de l'AGAPE

La question des ressources reste centrale pour la Lorraine Nord :

- **Pour l'eau, il apparaît central de renforcer considérablement l'état des connaissances sur la ressource à l'échelle de l'ensemble de la Lorraine Nord et même au-delà.** La pression démographique à venir, conjuguée aux effets encore peu maîtrisés du réchauffement climatique sur le cycle de l'eau constituent une véritable épée de Damoclès dont il faut connaître la fiabilité du crin de cheval qui la maintient en suspension ;

Actuellement, **nombreuses sont les communes qui stoppent leur développement urbain du fait de pénuries et de tensions sur l'utilisation de la ressource.** Les besoins liés à des industries (ex : installation d'une usine de chimie biologique de l'entreprise CARBIOS à Longlaville) et à une agriculture qui pourrait être diversifiée se télescopent ici à une croissance démographique qu'il va falloir accompagner, avec des modes de vies où le pavillon s'accompagne bien souvent de la piscine privée.

- **Pour l'énergie,** la cartographie des zones d'accélération des énergies renouvelables pilotées par l'Etat devrait favoriser l'émergence de nombreux parcs photovoltaïques. Au regard des enjeux de décarbonation de l'énergie, mais aussi de la place de plus en plus importante qui sera accordée aux mobilités électriques, **il apparaît incontournable, dans la même logique que pour l'eau, de planifier les besoins induits par la décarbonation énergétique de l'aire fonctionnelle transfrontalière¹ ;**
- **Pour les déchets, la problématique impacte directement la Lorraine Nord avec l'amplification des exportations des déchets issus du BTP** (2 millions de tonnes en 2020, uniquement vers la Moselle - 80% des déchets BTP importés en Grand Est viennent du Luxembourg) mais aussi de déchargements illégaux sur les communes frontalières. Ces derniers mois, **la multiplication de dépôts de terre provenant du Grand-Duché interroge sur la traçabilité et la provenance de ces dépôts et de leurs impacts sur les terres agricoles.** Avant de concevoir ou d'imaginer un travail autour d'une économie circulaire, **il semble incontournable de travailler sur un état des lieux du cycle de vie des déchets afin d'évaluer les opportunités (et les menaces) d'une stratégie de gestion durable transfrontalière ;**
- **Pour le bois,** au regard des ressources forestières présentes sur la Lorraine Nord, **il y a certainement une opportunité de construire et d'imaginer une filière de gestion durable du bois à destination des besoins de l'économie locale** (ameublement, BTP...).

La transition se joue à différentes échelles territoriales

Le travail mené dans le cadre de la démarche Luxembourg in Transition s'appuie sur la nécessité d'envisager la « transition » du Luxembourg bien au-delà de ses frontières administratives. **Les interdépendances sont tellement fortes et évidentes qu'il apparaît crucial de favoriser la concertation et la coopération, en particulier sur l'aménagement du territoire.**

La mise en réseau des associations citoyennes de la Grande Région pourrait également constituer un levier pour encourager des initiatives qui permettraient de répondre aux différents axes stratégiques.

¹ L'équipe « A guide to repairing a broken territory » a mis en évidence que si 5% des terres arables de l'ensemble de l'aire fonctionnelle pouvaient être dédiées à l'agrovoltaïque, cela permettrait de répondre à l'ensemble de la consommation d'électricité de l'aire fonctionnelle.



Le regard de l'AGAPE

Pour la Lorraine Nord, **les SCoT et le SRADDET apparaissent comme deux interlocuteurs incontournables pour répondre à cette concertation et à cette coopération :**

- Les SCoT car ils sont des documents de planification et d'aménagement du territoire qui permettent de transcrire des stratégies territorialisées. Ils constituent aussi des leviers intéressants pour décliner de manière réglementaire des outils d'urbanisme (ex : Trame Verte et Bleue locale)
- Le SRADDET car il peut accompagner et orchestrer des stratégies de coopération et de dynamisation de filières économiques (articulation avec le SRDE2I). Il peut/doit également faciliter la prospective et la prise en compte du dynamisme démographique et économique projeté sur l'espace nord-lorrain.

Et maintenant ? passer de la théorie à la pratique

Plusieurs outils opérationnels sont proposés, ils doivent favoriser le passage à l'action :

- Instauration des ceintures vertes (espaces regroupant des fonctions nourricières, récréatives et naturelles) autour des 3 principales agglomérations du pays (dont l'AggloSud, directement frontalière avec les agglomérations de Longwy et de Villerupt/Audun-le-Tiche) avec un point d'attention sur leur accessibilité par les mobilités actives ;
- Transformation de la zone commerciale de Foetz (accueil de 10 000 habitants) ;
- Elaboration d'un nouveau concept de mobilité à Belval (priorisation de la mobilité active pour remplacer les emprises de parking et de voiries par des espaces publics attractifs) ;
- Création d'un Landschaftspark ¹ dans la Nordstad ;
- Réhabilitation d'une friche industrielle à Esch-Schifflange (quartier Metzschmelz) ;
- Mise en place d'un outil de planification : le Transferable Development Rights : consiste à transférer des droits à bâtir et d'exploitation économique d'une parcelle constructible non artificialisée vers une autre parcelle qui répond à des critères d'aménagement durable et d'intérêt public.



Le regard de l'AGAPE

Ce passage de la théorie à la pratique peut favoriser une accélération des coopérations transfrontalières à l'échelle de l'aire fonctionnelle.

Selon les sujets évoqués, on devine qu'il faudra passer d'une échelle à une autre : d'une échelle dépassant largement le cadre de l'aire fonctionnelle pour un sujet comme l'eau, à une échelle locale pour travailler sur les masses critiques, la régénération urbaine..., mais aussi à une échelle intermédiaire pour les « ceintures vertes » ou les mailles/trames écologiques.

Sur ce dernier point, il apparaît d'ores et déjà possible d'imaginer un travail commun autour d'une ceinture verte frontalière, en particulier autour de l'AggloSud. L'AGAPE va proposer un partenariat pour établir un projet transfrontalier sur cet espace.

¹ Parc paysager

2.2 LA VISION TERRITORIALE DE LA FONDATION IDEA¹

Achevée en début d'année 2023, la vision territoriale pour le Luxembourg à long terme s'inscrit dans les travaux menés sur le PDAT 2023. Cette vision trouve aussi son articulation avec la démarche Luxembourg in Transition et le rapport du CES Luxembourgeois.

L'intérêt de ce travail est de construire/proposer un scénario de développement territorial s'appuyant sur des projections économiques et démographiques au fil de l'eau et d'en proposer une déclinaison territorialisée sur la base d'un modèle cohérent.

La synthèse de ce travail repose sur 4 parties :

- Un état des lieux ;
- Le choix d'un scénario économique et démographique à horizon 2050 ;
- Sa déclinaison territoriale (pour le rendre possible) réaliste ;
- Les outils à faire évoluer au service de la politique d'aménagement du territoire.

2.2.1 L'état des lieux

Il ressort globalement que **la croissance économique et démographique des trente dernières années** (PIB multiplié par 2,6 – emploi par 2,5 – nombre de frontaliers par 6 – croissance démographique de 65%) **a pris toutes les stratégies d'aménagement de court par son ampleur.**

Ce manque d'anticipation a conduit à un développement spatial peu cohérent, marqué par une forte périurbanisation et rurbanisation, phénomènes à contre-courant des intentions de la stratégie de « déconcentration concentrée » mise en avant dans le PDAT de 2003.

Seul l'exercice de déconcentration autour de Esch-sur-Alzette, avec **le renforcement de Belval apparaît comme un élément de réussite**, certainement du fait des moyens qui ont été mis en œuvre pour mener cette stratégie de décentralisation.

Ce décalage entre intentions et réalités a autant impacté le territoire grand-ducal que les régions transfrontalières limitrophes. L'impact a également été considérable sur l'artificialisation des sols et la fragmentation des milieux qui ne pouvait que conduire à une érosion de la biodiversité.

La planification apparaît ici comme le parent pauvre du transfrontalier, certainement du fait des difficultés de coordination qu'elle implique.

Mais **la planification souffre vraisemblablement aussi de défauts systémiques propres au Luxembourg** (droit de la propriété très protégé vis-à-vis de l'intérêt public, ambitions timides en matière de coordination transfrontalière, place inadaptée de l'aménagement du territoire dans les structures gouvernementales, difficile coordination entre les communes et l'Etat) **qui pourraient continuer à entraver la capacité des pouvoirs publics à accompagner le développement de l'économie.**

Il ressort de cet état des lieux des constats évidemment transposables à l'échelle de la Lorraine Nord. Trente ans plus tard, on parle désormais de « **goulots d'étranglements** » **car le modèle de croissance économique des 30 ans dernières années apparaît aujourd'hui comme difficilement soutenable.**

Il doit conduire à un changement de cap politique où l'aménagement du territoire doit jouer un rôle central, par des orientations stratégiques fortes et la mise en place d'outils contraignants afin d'envisager un développement cohérent pour les 30 années à venir.

¹ La fondation IDEA est « *un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert - Créée à l'initiative de la Chambre de Commerce en 2014, IDEA a pour mission de susciter et d'alimenter un débat public de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques d'envergure.* » <https://www.fondation-idea.lu/>

2.2.2 Le scénario de développement économique et démographique à horizon 2050

L'étude décline 3 scénarios :

- Un scénario « au fil de l'eau » (assez proche de celui du STATEC pour la construction du PDAT 2023) ;
- Un scénario « recul de la richesse », marqué par la chute de la croissance du PIB ;
- Un scénario « accélération des gains de productivité » avec maintien de la croissance du PIB et une croissance plus importante de la productivité.

	PIB	Productivité	Emploi	Population	Emplois	Frontaliers
	évolution	évolution	évolution	nombre	nombre	nombre
	2022-2050	2022-2050	2022-2050	2 050	2 050	2 050
Fil de l'eau	2,8%	0,5%	2,3%	1 092 456	955 092	503 329
Scénario A	0,4%	0,4%	-0,1%	768 591	489 795	212 207
Scénario B	2,8%	1,5%	1,2%	948 457	714 827	341 911

Sources : STATEC et calculs des auteurs

C'est le scénario au fil de l'eau qui est ici retenu pour servir de base à une déclinaison territoriale pour plusieurs raisons :

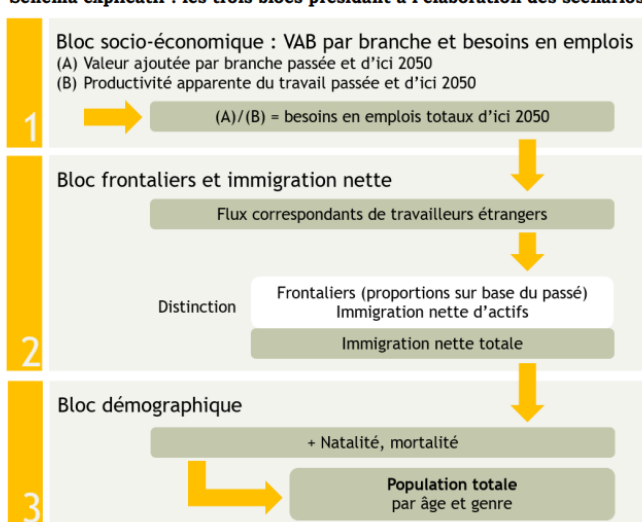
- **C'est le plus proche du scénario retenu pour le PDAT 2023**, au regard de la nécessité de mettre l'aménagement du territoire au cœur de la stratégie luxembourgeoise, **il est donc logique de planifier sur la base de ce scénario** ;
- **Il ne s'agit pas d'un scénario désiré, mais d'un scénario assumé.** Celui-ci doit permettre d'identifier les « goulots d'étranglements » qui empêcheraient sa réalisation ainsi que les adaptations nécessaires à celle-ci ;
- Si rien ne garantit sa réalisation, du fait de mégatendances, ruptures et aléas possibles, ce type de simulation permet de tester des hypothèses.

La construction de ce scénario repose sur 3 blocs, résumés dans le graphique ci-dessous extrait de la synthèse de l'étude.

Il ressort une grande sensibilité du scénario aux hypothèses, en particulier :

- **Les besoins en emplois sont très sensibles aux hypothèses de productivité.** Ainsi avec une productivité à 1% (contre 0,5%), les besoins en emplois diminueraient de 277 000 emplois, avec un besoin de 192 400 travailleurs frontaliers en moins ;
- **L'immigration nette, il s'agit d'un paramètre primordial ;**
- **L'équilibre entre immigration nette et frontaliers, avec une proportion de frontaliers fixée à 55%.** Une diminution de cette proportion signifierait une augmentation de la population (à 45% de frontaliers, cela signifierait qu'il faudrait près de 60 000 habitants supplémentaires).

Schéma explicatif : les trois blocs présidant à l'élaboration des scénarios



Il est ici intéressant de développer les « mégatendances¹ » à surveiller, qui constituent à la fois des opportunités et des menaces pour l'économie luxembourgeoise :

- Mégatendance 1 : numérisation et connectivité
 - Intégration croissante des technologies dans tous les secteurs de la société (entreprises, consommateurs, citoyens, éducation, environnement, modes de travail, mobilité, loisirs, etc.) ;
 - Multiplication des opportunités offertes par l'internet des objets, les plateformes ;
 - Interconnectivité démultipliée.
- Mégatendance 2 : changement climatique et environnement :
 - Accélération du changement climatique plus forte qu'attendue ;
 - Perturbations systémiques des chaînes d'approvisionnement et des infrastructures physiques de la société ;
 - Réponses mondiales et internationales requises.
- Mégatendance 3 : géopolitique
 - Incertitudes croissantes sur l'ordre mondial, le commerce international, la mondialisation, les flux transfrontaliers de main-d'œuvre et de capitaux ;
 - Tendance à la régionalisation, voire au protectionnisme.

Parallèlement, la Commission Européenne a identifié 14 tendances lourdes pour la prospective stratégique :

- Accélération du changement technologique et hyperconnectivité ;
- Aggravation de la rareté des ressources ;
- Changement de la nature du travail ;
- Nouveau paradigme de la sécurité ;
- Changement climatique et dégradation de l'environnement ;
- Poursuite de l'urbanisation ;
- Diversification de l'éducation et de l'apprentissage ;
- Diversification des inégalités ;
- Influence croissante de l'Est et du Sud ;
- Consommation croissante ;
- Déséquilibres démographiques croissants ;
- Influence croissante des nouveaux systèmes de gouvernance ;
- Importance croissante de la migration ;
- Nouveaux défis en matière de santé.

¹ Issues du Ministère de l'Economie luxembourgeoise : <https://mecg.gouvernement.lu/fr/publications/strategie/strategie-ons-wirtschaft.html>

2.2.3 La déclinaison territoriale du scénario de développement

Ce travail vise à rendre viable le scénario de développement « au fil de l'eau ». Il est donc fortement lié aux stratégies d'aménagement du territoire et donc à sa planification.

Le premier axe de cette déclinaison montre qu'il est indispensable de maximiser le potentiel des communes prioritaires (3 agglos) et d'y concentrer plus des 2/3 de la croissance démographique. Il s'agit également de freiner l'urbanisation des secteurs ruraux. Sur ce point, **le potentiel de développement transfrontalier sera une clé pour parvenir à construire un modèle territorial cohérent et soutenable.**

Ainsi, sur la bande frontalière, il apparaît que **cette concentration du développement démographique devrait se structurer autour de 3 ensembles géographiques principaux :**

- L'ex Pôle Européen de Développement – étendu à Arlon, Steinfort et Virton ;
- Celui autour de Esch-sur-Alzette étendu à Dudelange et Bettembourg ;
- Celui autour de Trèves, Grevenmacher et Sarrebourg.

D'autres espaces nécessiteront des coopérations renforcées :

- Axe Thionville-Metz ;
- Schengen-Merzig-Sierck-les-Bains.



Le regard de l'AGAPE

Il semble opportun de transposer ce modèle et de déterminer les prolongements naturels de ces espaces de coopérations sur le versant français.

Les travaux menés dans le cadre des SCot favorisent, entre autres, une transposition stratégique des objectifs de croissance démographique, basée sur une armature urbaine dont les principales polarités sont déjà identifiées comme des espaces de développement démographique privilégiés.

Ces stratégies sont déclinées dans les documents d'urbanisme locaux.

Toutefois, **l'absence de PLU intercommunal sur les territoires frontaliers gêne ici considérablement la mise en œuvre d'une stratégie de concentration et de développement qui permettrait une meilleure coordination de la planification**, que ce soit entre les communes d'une même intercommunalité mais aussi avec les ensembles géographiques identifiés ci-dessus.

A l'heure actuelle, l'urbanisme reste encore fortement lié à la sphère communale, ce qui engendre plusieurs effets pervers :

- Multiplication de projets communaux, sans véritables coordinations intercommunales, mais dont les effets induits (sur les mobilités en particulier, mais aussi sur l'impact sur l'habitat ancien) ne sont souvent pas anticipés ;
- Communes qui ne souhaitent/ne peuvent plus se développer (ressources en eau limitées, aménagements complexes, difficultés d'intégration de nouvelles populations, lassitude des élus...)
- Communes qui peuvent/souhaitent se développer, mais qui sont contraintes et ne disposent que de peu de moyens financiers et techniques pour lever ces contraintes. Cela est notamment le cas des communes les plus proches de la frontière.

Ces situations expliquent, en plus de la fuite de la bande frontalière liée aux coûts du logement et du foncier, la pression reportée sur les territoires situés en seconde couronne, pression qui doit être canalisée à travers un équilibre entre récupération de la vacance et extension aux endroits les plus appropriés (présence d'équipements, services, commerces, alternatives à la voiture...).

Au regard des tendances et de ces effets, **l'absence de PLUi sur des territoires stratégiques risque de conduire à de véritables impasses**, d'abord pour accompagner les projections démographiques liées au développement économique projeté du côté luxembourgeois, ensuite - et c'est peut-être le plus dramatique - **pour cibler du foncier dédié à l'accueil d'activités économiques** (autres que commerciales).

De plus, le maintien de la compétence PLU aux échelles communales conduit inexorablement chaque commune à réduire ses enveloppes dédiées aux activités économiques pour répondre au ZAN.

Aussi, **on constate de nombreuses incompréhensions dans les projections démographiques proposées par l'AGAPE dans l'élaboration des SCoT et des PLUi.**

Celles-ci s'appuient pourtant depuis de nombreuses années sur celles du STATEC, afin de construire un modèle – certes artisanal – qui vise à anticiper les dynamiques transfrontalières. Elles sont réajustées annuellement et permettent de capter des changements de tendances.

Il apparaît à ce titre crucial que **les documents de planification réalisés de part et d'autres des frontières puissent s'appuyer sur des projections et des perspectives communes afin d'organiser une planification cohérente et partagée à l'échelle de la région fonctionnelle transfrontalière.**

Le second axe porte sur la manière de développer les ensembles urbains. Pour cela la démarche « Luxembourg in Transition » constitue un référentiel important.



Le regard de l'AGAPE

Il apparaît opportun **de construire des stratégies d'agglomérations transfrontalières** au sein desquelles des modèles de développements urbains pourront être coordonnés et déclinés localement.

La constitution de groupes de travail, à l'échelle des agglomérations transfrontalières permettrait d'imaginer, par exemple, **des ateliers favorisant l'effacement des effets frontières et de faire évoluer des réglementations parfois trop contraignantes.**

A ce titre, le mécanisme ECBM¹ pourrait être mobilisé comme levier favorisant l'évolution de normes de droits et participer à des stratégies d'aménagements/projets urbains visant à rééquilibrer le développement local à l'échelle des agglomérations transfrontalières.² Toutefois, les échanges sur ce mécanisme ont été gelés en 2021. Des discussions pour le remettre sur le devant de la scène ont été menées au printemps 2023.

¹ European Cross Border Mechanism - <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-mechanism-to-resolve-cross-border-obstacles>

² Plus d'informations sur le mécanisme ici : Centre juridique franco-allemand (<https://lfoer.cjfa.eu/ecbm/>). « Le dispositif proposé permettrait aux Etats membre de mettre en place, sur leurs frontières communes, un mécanisme permettant de remédier aux obstacles juridiques dans une région frontalière, tout en laissant la possibilité de recourir à d'autres mécanismes efficaces. Concrètement il s'agira de conclure une convention transfrontalière européenne par laquelle certaines normes de droit trouveront à s'appliquer sur le territoire de l'Etat voisin, ou d'adopter une déclaration transfrontalière européenne visant à modifier leurs législations nationales »

Le troisième axe porte sur les mobilités, dont le déploiement devra être à la hauteur de la croissance projetée.



Le regard de l'AGAPE

La définition d'une armature urbaine transfrontalière pourrait favoriser la réalisation d'aménagements « d'agglomération » qui permettrait d'accompagner une évolution du partage modal en faveur des transports en commun et des mobilités actives.

Comme évoqué précédemment, **les Plans de Mobilité Simplifiés et les Plans de Déplacements Urbains peuvent contribuer à un meilleur partage des informations et envisager des coopérations renforcées.**

C'est pourquoi l'AGAPE intègre dans les 2 Plans de Mobilités qu'elle anime actuellement un axe transversal du plan d'action :

- **La création d'une gouvernance pour mettre en œuvre et suivre le plan d'action.** Une dimension transfrontalière pourrait y être intégrée pour accélérer les opérations et donner plus de lisibilité sur les actions et projets en cours aux pays voisins ;
- **Développer un outil cartographique pour territorialiser les actions des Plans de Mobilité Simplifiés avec les communes et les acteurs de la mobilité** identifiés sur les différentes actions.

Même si un plan de mobilité n'est pas un document à portée réglementaire, il constitue l'émanation d'une stratégie concrète à l'échelle d'un territoire.

Il semble également opportun d'organiser des temps de présentation de ces documents à l'occasion d'événements transfrontaliers.

Enfin, **le quatrième axe porte sur les développements transfrontaliers.** Au-delà de la nécessité de renforcer les capacités d'accueil et les mobilités, **le développement de pôles d'activités économiques** (via des zones d'activités transfrontalières) est évoqué. S'ajoute à cela l'intérêt (comme le montre « Luxembourg in Transition ») **de construire des stratégies communes sur la décarbonation et la protection/valorisation des sols.** Pour cela, il faut envisager des **objectifs environnementaux communs à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière et envisager une gestion commune des ressources** (eau, forêts, terres, friches...).

Le renforcement de la mixité territoriale et un rééquilibrage socio-économique pourrait être au cœur d'une vision territoriale transfrontalière via :

- La création de pôles d'activités secondaires dans l'aire transfrontalière ;
- L'accompagnement de l'urbanisation des territoires frontaliers dans une logique de plus grande mixité fonctionnelle.

Quoiqu'il en soit, **la coordination des politiques d'aménagement doit être considérablement renforcée.**



Le regard de l'AGAPE

Les SCoT constituent des bonnes portes d'entrée pour répondre aux « développements transfrontaliers ». Ces documents peuvent définir un plan d'action visant à faciliter la mise en œuvre du PAS (Projet d'aménagement stratégique).

En matière de concertation et de coordination, les SCoT auraient tout intérêt à associer les acteurs de la planification territoriale transfrontalière durant les différentes phases de réalisation et de validation des pièces.

Ces éléments sont développés dans la 3^{ème} partie de cette note stratégique.

2.2.4 Les outils à faire évoluer au service de la politique d'aménagement du territoire

Le travail réalisé par la Fondation IDEA se conclut par 5 objectifs :

- **Assurer une meilleure prise en compte sur l'ensemble du territoire des grandes lignes de la politique nationale de développement territorial :**
 - Réformer le mode actuel de financement des communes pour favoriser les fusions et les coopérations entre communes ;
 - Créer des agences publiques d'urbanisme et de développement territorial qui pourraient se constituer sous la forme d'associations intercommunales ;
 - Conférer une place centrale à l'aménagement du territoire au sein du Gouvernement et étudier l'opportunité d'inscrire le rôle de l'aménagement du territoire dans la Constitution ;
 - Passer au crible des critères « aménagement du territoire » les investissements communaux dans le cadre de l'attribution du cofinancement national. Procéder à un inventaire exhaustif des transferts en capital de l'Etat aux communes, au sein d'un nouveau groupe de travail ;
 - Mettre en œuvre des financements valorisant les projets territoriaux en s'inspirant de la politique suisse des agglomérations ;
 - Mettre en place un nouveau fonds spécial finançant des projets pilotes en matière d'urbanisme, de paysages ou d'architecture s'inscrivant dans le cadre du PDAT 2023.
- **Assurer une bonne mobilisation des terrains nécessaires :**
 - Convaincre les propriétaires de valoriser leurs terrains ;
 - Mettre en œuvre les outils prévus pour lier le classement de terrains en zone constructible à leur utilisation effective et remembrer les parcelles d'un projet en cas de blocage ;
 - Créer un fonds de compensation des moins-values alimenté par une taxation des plus-values en cas de déclassement résultant d'une mesure d'aménagement du territoire ;
 - Adapter la fiscalité foncière afin de lutter contre la rétention et suivre les effets de la réforme annoncée en octobre 2022 et recalibrer les paramètres de la réforme si nécessaire ;
 - Réfléchir à une fiscalité avantageuse pour les investisseurs dans la construction de logements ;
 - Etudier l'opportunité de faire évoluer la Constitution.

- **Favoriser une exploitation « optimale » des surfaces existantes et encourager la mixité urbaine :**
 - Penser un outil de transferts de droits d'urbanisation pour canaliser le développement aux endroits appropriés ;
 - Veiller à ce que les communes, l'Etat et les promoteurs publics soient davantage incités à valoriser les terrains constructibles dont ils sont propriétaires ;
 - Réévaluer l'ensemble des incitants à destination des communes en matière de logement social ;
 - Veiller à mettre en œuvre rapidement et évaluer régulièrement et adapter si nécessaire les dispositifs de taxation des logements inoccupés ;
 - Faciliter autant que possible le volet procédural ;
 - Mieux utiliser l'outil de plan d'occupation du sol (POS) ;
 - Réfléchir à un dispositif permettant de garantir un minimum de surfaces construites à des fins de développement d'activités pour la mixité fonctionnelle des quartiers.

- **Mettre en place une politique de mobilité durable compatible avec le « chemin de croissance » :**
 - Utiliser la fiscalité pour favoriser la mobilité durable ;
 - Etudier la pertinence d'une vignette automobile et prévoir des politiques de stationnement en phase avec les objectifs d'urbanisation ;
 - Accélérer les procédures concernant les projets d'infrastructures de mobilité multimodale et doter les administrations et entreprises en charge de la réalisation de projets de mobilité des moyens nécessaires.

- **Favoriser la coopération transfrontalière, notamment avec de nouveaux outils**
 - Favoriser un développement économique plus équilibré ;
 - Passer des conventions bilatérales pour des projets de territoires transfrontaliers, avec forte implication des collectivités locales ;
 - Mettre en œuvre certaines dispositions du « European Cross Border Mechanism », avec « points de contact » en cas d'obstacles ;
 - Créer de nouveaux fonds dédiés à la coopération transfrontalière ;
 - Inciter les communes des territoires transfrontaliers à se rassembler dans des groupements de coopération ;
 - Faire évoluer le cadre juridique et fiscal pour le télétravail transfrontalier ;
 - Favoriser les expérimentations.



Le regard de l'AGAPE

Si une grande partie des objectifs développés ci-dessus sont du ressort de la politique nationale luxembourgeoise, plusieurs ont une portée transfrontalière directe et indirecte.

Il semble qu'il y ait **un intérêt fort ici pour les collectivités de la Lorraine Nord de mieux comprendre la stratégie nationale de Luxembourg et de prendre la mesure des évolutions juridiques à venir et de leurs impacts « au quotidien »** (ex : vignettes automobiles, politique du logement social, fiscalité mobilité durable...) **et de connaître les outils proposés pour amplifier la coopération transfrontalière.**

Pour l'AGAPE, l'**émergence d'agences publiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire**, calées sur des périmètres régionaux « d'associations intercommunales » constituerait un nouvel espace de coopération au sein duquel **il serait possible d'imaginer des axes de programme de travail communs**.

Cela coïnciderait aussi parfaitement avec les orientations du Projet d'agence 2026 de l'AGAPE, qui traduit un besoin et une nécessité de s'inscrire dans des réseaux transfrontaliers avec peut-être d'autres acteurs transfrontaliers (LISER, IDELUX...).

Les réflexions en cours pour faire émerger un GECT sur l'espace Sud-Ouest Luxembourgeois (Agglomération de Longwy / Virton-Aubange-Arlon / Pétange-Differdange-Kaerjeng¹) montrent un besoin de faire émerger de nouveaux modes de coopérations sur des espaces fonctionnels.

2.3 LE RAPPORT DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL² « POUR UN DEVELOPPEMENT COHERENT TRANSFRONTALIER »

Ce rapport de 85 pages a été livré en juin 2022. Il est constitué d'un rapide diagnostic exposant les défis du développement territorial ainsi qu'un descriptif du cadre institutionnel de la coopération transfrontalière (et des exemples de coopération dans d'autres métropoles transfrontalières³ pour conclure sur 23 recommandations visant à renforcer la coopération transfrontalière entre le Grand-Duché de Luxembourg et les pays voisins.

Au regard du rôle et de la place du CES dans les politiques économique et sociale du Luxembourg, **il apparaît essentiel de passer brièvement en revue les éléments saillants de ce rapport**. Une lecture approfondie de ce rapport révèle en tout cas une prise de conscience lucide des enjeux de coopération transfrontalière, basée sur des constats qui méritent d'être partagés à l'échelle de l'ensemble de l'aire fonctionnelle transfrontalière.

2.3.1 Les défis actuels du développement territorial dans l'espace frontalier autour du Luxembourg

L'objectif ici n'est pas de faire une synthèse de l'ensemble des éléments diagnostics mis en avant dans cette partie, **mais de mettre en lumière les éléments qui favorisent une meilleure compréhension des défis tels qu'ils sont perçus par le CES du Grand-Duché de Luxembourg**.

Les tableaux réalisés dans le rapport sont suffisamment parlants pour dresser un bilan des opportunités et des vulnérabilités liées à l'intégration transfrontalière de la métropole du Luxembourg.

¹ Le périmètre est en cours de consolidation

² Le Conseil Economique et Social du Grand-Duché de Luxembourg est l'institution consultative permanente du Gouvernement en matière d'orientation économique et sociale du pays. [...] A la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, le CES étudie les problèmes économiques, sociaux et financiers qui se posent et essaye d'y trouver des solutions consensuelles et viables afin de guider le Gouvernement dans ses choix. <https://ces.public.lu/fr/ces.html>

³ Non abordé ici.

	Pour les territoires frontaliers du Luxembourg	Pour le Luxembourg
Aspects positifs et opportunités	• Regain démographique. • Augmentation du pouvoir d'achat local (salaires, prestations sociales) potentiellement favorable à l'économie présentielle (services à la personne, commerce, immobilier, loisirs, ...) et aux finances publiques (TVA). Augmentation de la valeur du patrimoine foncier et immobilier. • Augmentation de l'attractivité relative pour des activités plus intensives en foncier. • Image dynamique pour des territoires (ruraux ou en reconversion industrielle) qui ont trouvé des relais de développement (bien qu'exogènes). • Facilitation de la lutte contre le chômage pour les territoires souffrant de la désindustrialisation.	• Facilité de recours à une main-d'œuvre qualifiée localisée dans un bassin d'emploi de proximité. • « Non dépenses » publiques (infrastructures de formation, d'éducation, de soins, équipements publics, chômage, dépendance, ...) et retenue d'impôts à la source. • Pays jouissant de l'image d'une « métropole » européenne attractive. • Effet de « décompression » relatif du marché foncier et immobilier. • Disponibilité des leviers politiques propres à un État dans les négociations avec des partenaires grand-régionaux ayant des compétences plus limitées.
Aspects négatifs et vulnérabilités	• Possibilité de créer des « effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.). • Possibilité de développer une image et une attractivité internationales. • Complémentarité des territoires.	• Pression foncière et immobilière. • Inégalités (de revenus et d'accès au logement) entre « locaux » et frontaliers. • Faible attractivité relative pour les entreprises et les activités à haute valeur ajoutée. • Attractivité salariale du Luxembourg faisant concurrence aux entreprises locales. • Charges publiques (formation, éducation, soins, petite enfance, équipements divers) et rentrées fiscales liées à l'activité économique faibles en comparaison à la densité d'actifs. Sentiment de relégation (« banlieues dortoirs »). • Image de régions se reposant sur la seule proximité du Luxembourg et n'ayant pas de moteur de développement endogène. • Poids politique moindre des collectivités locales (BE-DE-FR) par rapport à un État (LU).
	• Maintenir l'attractivité par rapport aux autres territoires nécessite des efforts continus (salaires, prestations sociales, infrastructures, etc.). • Coût d'opportunité lié aux salaires et prestations sociales reversés à l'étranger. • Pression foncière et immobilière, congestion pouvant à terme faire baisser l'attractivité. • Risque de relégation des classes sociales moins aisées vers la périphérie (parfois à l'étranger), sentiment de déclassement. • Risque de ressentiment entre la population résidente et les actifs non-résidents. • Image du pays comme profitant de l'aubaine de la présence d'actifs dans les régions frontalières : nécessité de donner davantage de gages de coopération. • Absence de leviers politiques directs pour mener des actions dans sa zone d'influence (dépendance de décisions politiques extérieures).	• Dépendance croissante du modèle de développement de facteurs exogènes sur lesquels seule une politique active de coopération peut avoir un impact. • Hyperspécialisation des territoires et des actifs (polarisation) limitant la capacité à mener une diversification économique. • Étalement urbain, allongement des déplacements et de leur impact sur la qualité de vie et l'environnement. • Vulnérabilité du modèle de développement face au risque de « retour des frontières ».

Ce premier tableau permet de constater que la grande majorité des aspects positifs et opportunités ont leur propre revers de médaille.

Ainsi, si les aspects positifs présentés restent ici peu contestables¹, les aspects négatifs montrent une réelle prise de conscience des dysfonctionnements actuels et des menaces qu'ils représentent pour l'ensemble de l'aire fonctionnelle transfrontalière, régulièrement mis en avant dans les travaux de l'AGAPE.

Sur ce point, le rapport évoque les évolutions des opportunités et risques autour de deux exemples qui semblent particulièrement révélateurs du « jeu des interdépendances » entre le Luxembourg et ses voisins :

- Le solde recettes-dépenses du travail frontalier est actuellement favorable aux finances publiques luxembourgeoises (1,3 milliard d'euros, avec une croissance de 461 millions entre 2009 et 2019)... mais les premiers départs à la retraite des « premiers frontaliers » **risquent de conduire ce solde à une situation défavorable aux finances publiques luxembourgeoises** (les dépenses de

¹ A l'exception du lien fait entre augmentation pouvoir d'achat et son impact sur l'économie présentielle. Les travaux menés par l'AGAPE sur ce point en 2022, montre que ce potentiel reste très largement discutable dans les faits, peut-être à l'exception de l'agglomération Thionvilloise qui « résiste » à l'aspiration de l'économie présentielle des territoires très proches de la frontière.

pensions à destination des non-résidents qui représentent actuellement 2,2% du PIB pourraient représenter 5,8% de celui-ci en 2050 et même 8,7% en 2070¹ ;

- Le fort dynamisme économique des 25/30 dernières années a été bénéfique aux territoires voisins et a permis d'avoir des effets positifs sur le chômage, en favorisant l'accès à l'emploi à un grand nombre d'actifs. **La conjoncture démographique actuelle ne permet plus d'envisager une disponibilité de main d'œuvre « déjà sur place ».**

La question d'une meilleure répartition des recettes liées à la fiscalité sur le revenu des travailleurs frontaliers y est abordée. Il en ressort le constat que **« les collectivités de résidence peuvent néanmoins être affectées dans leur capacité d'investissement du fait de la pression budgétaire liée à une évolution démographique encore accentuée par les besoins de main-d'œuvre du pays voisin »** mais que cela reste lié à la dépendance des fiscalités et mécanismes de péréquation propres aux Etats voisins.

Si une compensation existe avec l'Etat belge, le rapport en propose une grille de lecture qui repose sur l'organisation de la fiscalité belge.

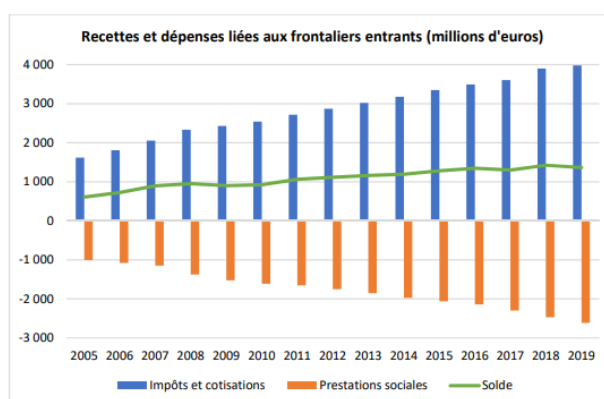
Le constat est fait qu'il est difficile d'évaluer avec précision l'ensemble des coûts et bénéfices du travail frontalier pour le Luxembourg et ses régions limitrophes.

Tableau 3 : Principales contributions et prestations liées aux salariés frontaliers (entrants) au Luxembourg en 2019 (millions d'euros)

Contributions des frontaliers entrants	Cotisations sociales	2.761
	Impôts sur le revenu	1.217
	Total	3.978
Prestations versées aux non-résidents	Prestations de pensions	-1.101
	Prestations autres que de pensions	-1.513
	Indemnités de chômage	-40
	Aides financières aux étudiants	-27
	Total	-2.681
	Solde	+1.296

Sources : STATEC, BCL.

Graphique 1 : Impact des travailleurs frontaliers sur les finances publiques luxembourgeoises



Sources : STATEC, BCL.



Le regard de l'AGAPE

Si ces éléments peuvent apparaître assez déconnectés des enjeux touchant à la planification, ils sont en réalité déterminants pour comprendre les choix opérés par le Grand-Duché dans ses documents stratégiques, dont le PDAT 2023 et ses projections démographiques.

Ces modèles prospectifs sont très proches de ceux réalisés par l'AGAPE depuis 2006, qui alimentent les scénarios d'aménagement du territoire des documents d'urbanisme et de planification locaux.

¹ Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), « Bilan technique général du régime d'assurances pension – 2022 », février 2022. <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/04-avril/26-haagen-pensions/presentation-bilan-technique-2022-handout-20220422.pdf>

Le tableau ci-contre, résume **les effets potentiels sur les dépenses et les recettes publiques liés au modèle de développement territorial trans-frontalier**.

Le télétravail y est abordé, ses effets sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Effets potentiels du télétravail pour les territoires dans un contexte transfrontalier

	Opportunités	Risques
Pour les territoires employeurs (Luxembourg)	Atténuation des effets de saturation (prix foncier, immobiliers, salaires)	Perte d'activité dans les services (HoReCa, commerce) Perturbations fiscales (TVA, impôt sur le revenu en cas de dépassement des seuils)
Pour les territoires résidentiels (Régions frontalières et/ou États voisins)	Gains d'activité dans les services (HoReCa, commerce) Rentrées fiscales (TVA, impôt sur le revenu en cas de dépassement des seuils)	Concurrence aux entreprises locales sur le marché de l'emploi
Partagés (Métropole transfrontalière)	Baisse de la pression sur la mobilité Attractivité liée à la qualité de vie	Concurrence d'autres territoires où le télétravail est plus avantageux

On peut ajouter que **les effets directs sur la mobilité ne semblent pas prendre en compte ici les effets indirects que le télétravail pourrait avoir sur les objectifs de renforcement des armatures urbaines mais aussi sur de probables « effets rebonds » du télétravail**¹. Ainsi, si le télétravail permettrait très certainement d'écarter les pics liés aux flux pendulaires, il pourrait générer/faciliter d'autres mobilités.

	Dépenses et « non-recettes »	Recettes et « non-dépenses »
Pour le Luxembourg (État, Communes et la caisse de sécurité sociale)	- Prestations sociales aux ayant-droit non-résidents (maladie, allocations familiales, pensions, chômage (3 premiers mois), activité partielle, maternité, bourses d'études, ...) - Co-financement de projets d'infrastructures - Compensation « Gâichel » aux Communes belges « Dépenses fiscales » liées aux dispositifs fiscaux ouverts aux frontaliers sous certaines conditions « Non-recettes » des taxes et accises sur la consommation des frontaliers (et des résidents) en dehors du Grand-Duché « Non-recettes » de la fiscalité liée à l'immobilier (taxes foncières, plus-values, droits d'enregistrement, de mutation, de succession) - Provisions en matière de pension liées au décalage entre les recettes actuelles et les dépenses prévisionnelles	- Economies de dépenses liées à la non-résidence des actifs prises en charge par les autorités publiques étrangères (formation initiale des actifs, éducation des enfants, aménagement du territoire, services communaux, services de transports des frontaliers (partiellement), dépenses de santé des conjoints non-frontaliers, logement subventionné, etc.) - Impôts sur le revenu des personnes physiques (actifs et pensionnés) - Cotisations sociales (salariales et patronales) - Recettes des taxes et accises sur la consommation des non-résidents - Prise en charge partielle des dépenses de l'assurance dépendance et chômage (3 mois).
Pour les collectivités locales/Länder, États centraux voisins et les caisses de sécurité sociale	- Dépenses liées à la présence des frontaliers et leurs ménages (formation initiale des actifs, éducation des enfants, aménagement du territoire, services communaux, services de transports des frontaliers (partiellement), dépenses de santé des conjoints non-frontaliers, logement subventionné, etc.) - Manque à gagner pour certaines recettes fiscales en raison du développement économique moins endogène - Impôts sur le revenu des personnes physiques (actifs et pensionnés) prélevés au Luxembourg - Affiliation à la sécurité sociale (cotisations) étrangère des frontaliers « Non-recettes » des taxes et accises sur la consommation au Luxembourg - Dépenses de l'assurance dépendance et chômage (au-delà de 3 mois)	- Prestations sociales aux ayant-droit frontaliers (maladie, allocations familiales, pensions, chômage (3 premiers mois), activité partielle, maternité, bourses d'études, ...) - Co-financement de projets d'infrastructures - Compensation « Gâichel » aux Communes belges « Niches fiscales » ouvertes aux frontaliers sous certaines conditions pouvant inciter leur comportement hors du Luxembourg (investissement logement, épargne retraite, etc.) - Taxes et accises sur les dépenses de consommation (frontaliers et consommateurs de la Grande Région) - Economies en matière de politique de l'emploi pour les territoires qui ont une situation économique dégradée - Recettes de la fiscalité liée à l'immobilier (taxes foncières, plus-values, droits d'enregistrements, de mutation, de succession)
Partagés	Coûts liés à la complexité de la mise en œuvre des projets et politiques publiques dans un contexte transfrontalier (multiples interlocuteurs, divergences d'intérêts, adaptation à des normes divergentes, etc.)	- Meilleur appariement du marché du travail (baisse des dépenses liées chômage et/ou à la formation) - Gains liés à des synergies dans certains projets publics transfrontaliers

En ce qui concerne les projections économiques et démographiques, il est évoqué de « **sérieux goulets d'étranglements** ». Le constat, s'appuyant sur les projections macroéconomiques et démographiques de long terme 2017-2060 du STATEC², est ici assez inquiétant :

- Les besoins en travailleurs frontaliers devraient continuer à croître.
- Entre 2020 et 2030, le nombre d'actifs en âge de travailler au sein de la Grande Région baisserait significativement (-380 000 personnes - 5,5%) en particulier sur la Rhénanie Palatinat (-9,7%) et la Sarre (-18,2%)³. A horizon 2050, la baisse de la population en âge de travailler sur la Grande Région serait de 11,6%.

Tableau 8 : Estimation de la progression de la population entre 2016 et 2050 par tranche d'âge (%)

2016-2050	< 20 ans	20-65 ans	> 65 ans	Total
Saarlant	-33,7	-34,4	13,0	-23,4
Lorraine	-13,3	-14,1	44,2	-2,6
Luxembourg	48,2	44,3	168,8	62,9
Rheinland-Pfalz	-24,7	-24,6	34,8	-12,1
Wallonie	7,6	1,8	53,3	12,3
Grande Région	-7,6	-11,6	44,6	0,2

Source : Portail statistique de la Grande Région

¹ <https://bibliothèque.ademe.fr/mobilite-et-transport/3776-caracterisation-des-effets-rebond-induits-par-le-teletravail.html>

² <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2017/bulletin-03-17.html>

³ A ce titre, les 3 agences de Lorraine avaient identifié ces dynamiques dans le cadre de travaux restitués au sein du Pôle Métropolitain Européen du Sillon Lorrain : <https://www.agape-lorrainenord.eu/les-activites/les-actualites/actualite/lagape-publie-une-synthese-suite-a-la-conference-metropolitaine-sur-le-co-developpement-du-sillon-lorrain.html>

Le seul levier identifié repose sur la capacité de la Grande Région à attirer de nouveaux actifs et à définir une stratégie ambitieuse de formation pour adapter la main d'œuvre aux besoins.



Le regard de l'AGAPE

Cet aspect est ici vu uniquement au regard des besoins propres à l'économie luxembourgeoise. Sur le versant français, il se télescope avec les ambitions de réindustrialisation nationales et locales.

Ainsi, si la Lorraine (et la Région Grand Est) devient demain une terre de réindustrialisation, on peut s'interroger sur les besoins en main d'œuvre que cela impliquera.

Si l'on y ajoute les besoins propres aux économies des Land allemands, **on aboutit au mieux à un véritable casse-tête, au pire à une concurrence accrue pour fixer des actifs. Cela sera certainement les deux, mais cela oblige sans aucun doute à anticiper, donc à planifier.**

A ces aspects s'ajoutent ceux liés à la disponibilité du foncier économique limitée du côté du Grand-Duché et aussi ceux liés aux effets de la métropolisation « exacerbés par la configuration transfrontalière du territoire » (effets frontières liés aux différences fiscales et réglementaires, renforcement du centre par rapport aux périphéries qui augmentent leur attractivité résidentielle).

Le graphique ci-dessous montre les effets de cette métropolisation, en particulier sur le déséquilibre entre les ratios emplois/habitants.

		Luxembourg	Allemagne	Belgique	France
Population	2007	476.200	347.630	204.328	677.362
	2012	524.900	352.023	214.698	687.434
	2016	576.200	362.556	220.418	694.263
Emploi	2007	333.500	119.453	71.681	254.973
	2012	379.000	125.923	71.041	247.112
	2016	418.400	n.d.	74.085	237.814
Ratio emplois/habitant	2007	0,70	0,34	0,35	0,38
	2012	0,72	0,36	0,33	0,36
	2016	0,73	n.d.	0,34	0,34

Source : F. Durand et al. 2017³¹, calculs Fondation IDEA asbl.

Tableau 10 : Principaux obstacles institutionnels, juridiques, techniques, culturels, politiques, fiscaux et relationnels

Obstacles institutionnels	Différentes organisations étatiques (centralisme, fédéralisme)	Multiplicité des acteurs impliqués	Représentation déséquilibrée des niveaux institutionnels et manque de coordination entre eux	Répartition différenciée des compétences selon les niveaux administratifs
Obstacles juridiques	Manque de compatibilité entre les systèmes juridiques des territoires	Absence d'un cadre réglementaire et d'outils juridiques à l'échelle transfrontalière	Différences dans les règles d'urbanisme ou les permis de construire	
Obstacles techniques	Manque d'outils communs ou harmonisés	Manque de connectivité des systèmes/réseaux nationaux		
Obstacles culturels	Les différences linguistiques engendrent des problèmes de communication et des malentendus	Divergences entre les cultures de planification	Divergences dans les pratiques et temporalités administratives	Divergences concernant la définition / l'utilisation des outils de planification
Obstacles politiques	Divergences entre les visions de planification liées à différentes priorités politiques	Les priorités nationales l'emportent sur les priorités transfrontalières		
Obstacles fiscaux	Différentiels dans les niveaux de taxation	Différences concernant l'existence de taxes		
Obstacles relationnels	Qualité des relations interpersonnelles entre les individus	Divergences entre les parties prenantes en termes de légitimité, d'expérience et de leadership	Niveau de confiance entre les acteurs impliqués dans la gouvernance transfrontalière	Manque d'intérêt et d'implication politique pour l'échelle transfrontalière

Source : Durand, F. & Decoville, A., 2018, Establishing Cross-Border Spatial Planning, In Medeiros, E. (ed.). European Territorial Cooperation

A ce titre, comme cela avait été analysé par l'AGAPE, **l'indice de concentration d'emploi montre que parmi les 1 254 intercommunalités de France, deux intercommunalités de Lorraine Nord se trouvent en 1 253^{ème} et 1 254^{ème} positions...** (la CC de l'Arc Mosellan et Terre Lorraine du Longuyonnais, avec respectivement des indices à 30¹ et à 28,3).

Il ne s'agit pas de cas isolés puisque l'on retrouve également en queue de peloton la CC Pays Haut Val d'Alzette (31,2) et la CC Cœur du Pays-Haut (32,8).

¹ Soit 30 emplois pour 100 actifs

Enfin, les obstacles à l'aménagement du territoire transfrontalier sont nombreux, analysés par le LISER et résumés dans le tableau ci-dessus.

Il est noté qu'il n'existe aucune compétence de type planification à l'échelle de l'Union Européenne, alors qu'il s'agit d'une thématique fondamentale.

2.3.2 Les 23 recommandations du rapport du CES : « pour une politique de coopération au service d'un projet de territoire pour la métropole transfrontalière »

« Faire émerger un projet de territoire pour la métropole transfrontalière » constitue la première et **la recommandation centrale**. Les 22 suivantes sont des traductions concrètes de cette ambition. C'est « la condition nécessaire à la poursuite d'un développement dynamique du Luxembourg ». **Le Grand Genève constitue à ce titre la source d'inspiration principale** (à adapter au cadre luxembourgeois).

Plusieurs éléments sont mis en avant pour construire cette recommandation :

- « **Structuration d'un projet de territoire partagé au sein de l'espace fonctionnel** [...] qui devrait définir le périmètre, les priorités, la gouvernance et les moyens adéquats » ;
- « **Doit devenir un objectif à part entière des politiques de coopération transfrontalières du Luxembourg, mais aussi des politiques de coopération internationale avec les États voisins** » ;
- Engager une **réflexion sur une gouvernance multilatérale complémentaire aux projets bilatéraux** (plus efficaces d'un point de vue opérationnel¹) ;
- **Identifier les interlocuteurs au niveau des collectivités régionales dans chacun des trois pays voisins, tout en obtenant la reconnaissance et le soutien des autorités nationales²** ;
- **Des mécanismes de financement spécifiques devraient être prévus pour renforcer les investissements en faveur de la structuration de la métropole transfrontalière.** Ils pourraient s'appuyer sur des fonds de coopération ad hoc fonctionnant sur la logique d'appels à projets avec des priorités thématiques définies ex-ante dans un programme pluriannuel³ ;
- **S'appuyer sur des moyens d'observation et d'étude transfrontaliers** ad hoc ;
- **Identification de projets structurants communs**, à haute valeur symbolique ;
- « Mieux coordonner les politiques relatives aux grands objectifs environnementaux qui dépassent par définition les frontières nationales⁴ ».

Les 22 autres recommandations figurent en tableau en annexe du rapport du CES.

Les 6 premières portent sur la planification territoriale et transfrontalière, ce qui permet de mesurer l'importance que pourraient jouer les SCoT dans la perspective d'un aménagement du territoire coordonné et cohérent, tourné vers une transition territoriale à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière.

¹ D'où l'intérêt d'identifier les SCoT (mais pas que) comme relais opérationnels de proximité sur les outils et leviers propres à l'aménagement du territoire

² Cf. note 9

³ Les programmes d'action des SCoT constituent le volet opérationnel du PAS et du DOO. Ils ne sont pas obligatoires mais pourraient parfaitement trouver leur intérêt dans la coopération transfrontalière

⁴ A ce titre, la Trame Verte et Bleue réalisée par l'AGAPE sur le périmètre du SCoT Nord 54 et de la CC du Bouzonvillois-3 Frontières constitue déjà un outil opérationnel (AMI Vallée de la Crusnes, Stratégie Chiers portée par le SIAC, Nied...)



Le regard de l'AGAPE

L'AGAPE s'inscrit parfaitement dans ces recommandations qui permettent d'envisager une planification territoriale transfrontalière cohérente autour de plusieurs strates de coopérations. Il semble que ces éléments aient été repris dans les objectifs du PDAT sur la planification territoriale transfrontalière.

Le projet de territoire apparaît, à juste titre, comme la pierre angulaire d'une stratégie Grand-Luxembourg, mais ne semble pas être un préalable pour mettre en place une stratégie de planifications territoriales transfrontalières. Cette stratégie pourra justement alimenter un projet de territoire.

2.4 LE PROGRAMME DIRECTEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Ce document, qui pose la stratégie nationale du Grand-Duché de Luxembourg en matière d'aménagement et de planification du territoire a été arrêté par le gouvernement luxembourgeois le 21 juin 2023.

Il est incontournable, dans le cadre de ce travail, de revenir sur les éléments principaux de ce document stratégique pour la Lorraine Nord, qui s'appuie en partie sur les travaux évoqués précédemment dans ce chapitre, afin **de montrer les opportunités qui s'offrent à la Lorraine Nord pour renforcer la coopération transfrontalière, en particulier par une « entrée » planification territoriale transfrontalière.**

Pour rappel, le PDAT propose une stratégie calée sur un scénario maximaliste développé par le STATEC :

- **Croissance du PIB de 4,5 % (+80,90 % par rapport à 2017) ;**
- **Population totale supérieure à un million (1 162 000 résidents) ;**
- **Emploi total de 870 000 actifs en 2060, dont 448 000 seraient des frontaliers.**

	2035	2050
Population totale	826.700	1.026.200
Emploi total	614.600	764.600
Emploi frontalier	301.000	382.000



Le regard de l'AGAPE

Les grandes interdépendances existantes au sein de l'aire métropolitaine transfrontalière obligent les territoires de la Lorraine Nord à s'inscrire dans des logiques de planification intégrant ces objectifs.

Un décalage entre les scénarios d'aménagement projetés dans les SCoT et celui du PDAT pourrait générer une accentuation des dysfonctionnements constatés actuellement (mobilités, tensions sur le marché du logement) du fait d'un sous-calibrage et d'une sous-estimation des effets démographiques d'un afflux de 80 000 à 120 000 travailleurs frontaliers supplémentaires. On peut imaginer que cet afflux pourrait représenter autant de ménages supplémentaires (soit un potentiel maximal de 276 000 habitants supplémentaires si un ménage = un frontalier et une taille de 2,3 personnes) à loger sur la Lorraine Nord...

La question n'est pas ici de s'interroger sur le caractère réalisable ou souhaitable de cet afflux, c'est un sujet important, **mais en l'état c'est un fait avec lequel les territoires de la Lorraine Nord sont obligés de composer**. Cela appelle aussi à une plus grande prise de conscience, au niveau régional et national des enjeux et des stratégies dans lesquelles s'inscrit la Lorraine Nord, qui ne peut pas concevoir sa planification sans intégrer les stratégies voisines.

Ainsi, **les objectifs démographiques des SCoT et PLUi en vigueur ou en cours de définition sur la Lorraine Nord ne sont pas juste des ambitions politiques. Ils sont le fruit d'une anticipation, donc d'une planification, cohérente et lucide**. En revanche, ces objectifs ne doivent pas constituer un prétexte pour de la consommation foncière excessive et faire perdre de vue les enjeux de décarbonation.

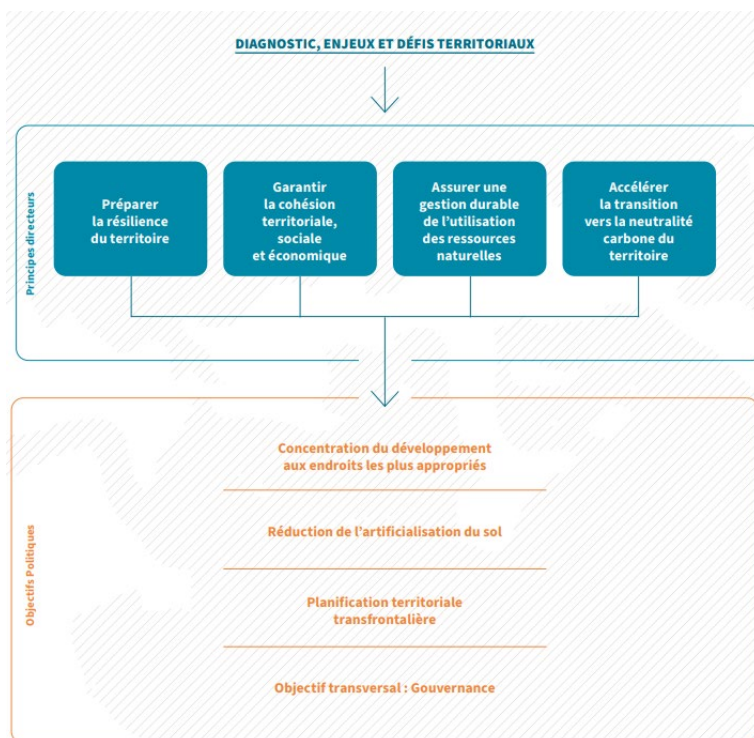
2.4.1 Principes directeurs et objectifs politiques

Ces principes et objectifs sont résumés dans le schéma ci-contre¹

Les principes directeurs sont les mêmes que ceux mis en avant dans les stratégies nationales françaises et qui doivent être traduites dans les documents de planification régionaux (SRADDET) et territoriaux (SCoT et PLU).

Les objectifs politiques sont aussi les mêmes que ceux mis en avant à l'échelle d'un SCoT.

L'identification d'un objectif politique portant sur la **planification territoriale transfrontalière** concrétise ici, d'une certaine manière, les éléments issus (entre autres) des travaux et études stratégiques présentés dans le deuxième chapitre de cette note stratégique.



¹ Issu du PDAT, comme l'ensemble des schémas de ce chapitre, sauf mention contraire.

Deux extraits du PDAT sont suffisamment explicites pour illustrer l'importance accordée au transfrontalier :

- « Le PDAT doit donc prendre en considération la réalité transfrontalière dans laquelle s'insère le pays et dont il dépend. Par conséquent, les quatre principes directeurs sur lesquels il repose, ainsi que les trois objectifs politiques doivent être étendus et déclinés à une échelle transfrontalière à géométrie variable. ».
- « Ainsi les objectifs définis par le PDAT à l'échelle nationale concernant la mise en œuvre de la protection des ressources naturelles et de la concentration des développements devraient être appliqués à l'échelle du territoire fonctionnel transfrontalier. Ce dernier doit donc être planifié comme un ensemble fonctionnel combinant intérêts sociaux, économiques et environnementaux. ».

Les mesures aux horizons 2035 et 2050 semblent confirmer que cet objectif politique ne vise pas à se limiter uniquement à des simples consultations, cela va largement au-delà.

Cette orientation est renforcée par le fait que le PDAT préconise, à l'échelle de l'aire fonctionnelle « l'élaboration d'une stratégie territoriale cohérente avec des objectifs communs partagés pour, entre autres, l'armature urbaine et la localisation des services et équipements, mais également la gestion des ressources naturelles. »

Le PDAT « identifie les zones fonctionnelles transfrontalières au sein desquelles il s'agira de définir des stratégies territoriales intégrées et d'assurer la mise en œuvre de projets concrets à travers le soutien des fonds européens »

Enfin, la gouvernance, qui est un objectif transversal du PDAT, précise également qu'il « convient dorénavant de définir un nouveau périmètre de réflexion et de planification pour les paysages et les ressources partagés avec des régions limitrophes. Au sein de ces espaces, il s'agit de mettre en place des gouvernances adéquates permettant l'échange d'informations sur les planifications en cours, l'élaboration de stratégies de développement territorial communes et la réalisation de projets concrets. »



Le regard de l'AGAPE

L'objectif de « planification territoriale transfrontalière » illustre la prise de conscience, du côté luxembourgeois, d'accélérer les coopérations en mettant l'aménagement du territoire au cœur de celles-ci, du fait d'interdépendances et de goulets d'étranglements qui impliquent des réponses collectives, dépassant le simple cadre national.

On voit que le PDAT n'y va pas par quatre chemins, les horizons 2035 et 2050 le confirment clairement. Il s'agit **d'envisager une planification territoriale transfrontalière à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière**, donc pas seulement à l'intérieur des limites nationales.

Il apparaît que les principes et les objectifs du PDAT doivent être « infusés » dans les documents de planification de la Lorraine Nord. **Les SCoT en sont les portes d'entrée incontournables.**

Cela implique un positionnement politique fort du côté de la Lorraine Nord pour favoriser le positionnement et l'affirmation des SCoT comme espaces de coordination de la planification transfrontalière, mais aussi appuyer et encourager ce positionnement stratégique visant à planifier à l'échelle de l'aire fonctionnelle.

Si les SCoT n'ont pas forcément vocation – mais cela pourrait s'avérer pratique - à devenir des zones fonctionnelles transfrontalières, **ils sont les instruments les plus légitimes pour définir des périmètres cohérents, basés sur des réalités locales et factuelles, et proposer une prolongation des espaces d'actions transfrontaliers du PDAT sur la Lorraine Nord.**

Du côté français, les SCoT et l'InterSCoT pourraient être des périmètres de « gouvernances adéquates », en associant les différents espaces de coopérations transfrontaliers présents au sein de leurs périmètres mais aussi les acteurs concernés par les différentes stratégies.

Même si ce dernier point mériterait d'être approfondi, les SCoT transfrontaliers doivent faire partie de ces gouvernances afin de les transcrire et les intégrer à leurs stratégies locales.

2.4.2 La stratégie pour mettre en œuvre les objectifs politiques

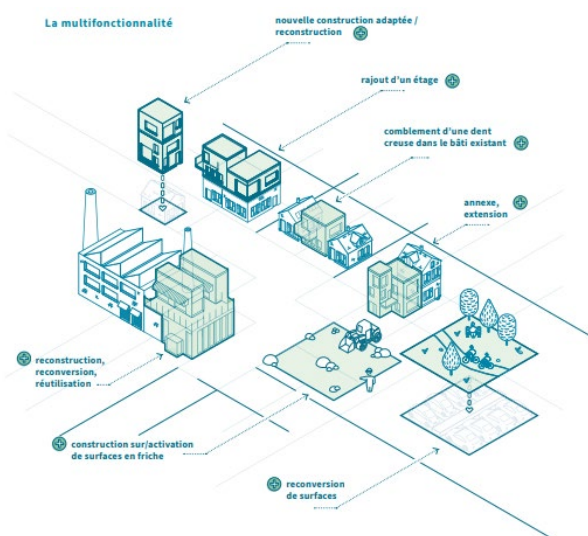
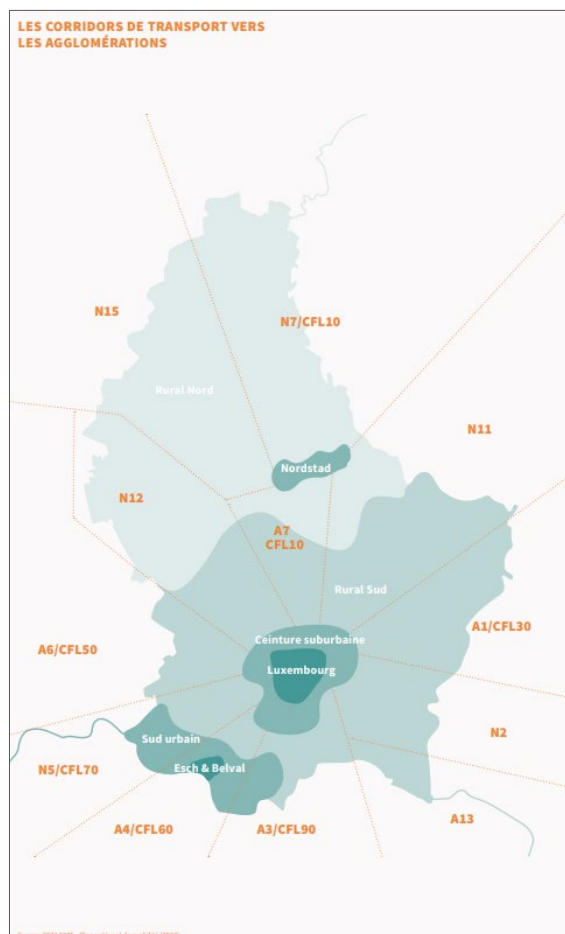
Les différents axes de cette stratégie intègrent une dimension transfrontalière :

- **Sur le maillage des réseaux bleu, vert et jaune avec l'ambition à terme de construire une cartographie** identifiant « *les terrains nécessaires aux réseaux bleu, vert et jaune interconnectés et les potentiels de multifonctionnalité, un des éléments essentiels de la nouvelle approche de planification territoriale, production alimentaire et protection des écosystèmes, agriculture combinée à la production d'énergie renouvelable et fixation de carbone, etc.* Cette cartographie établie à l'échelle nationale pourrait ensuite être précisée au niveau régional et local et étendue à l'échelle de l'aire fonctionnelle transfrontalière » ;
- Pas de dimension transfrontalière identifiée sur les réseaux techniques (approvisionnement en eau, énergie, recyclage, infrastructures de transports, télécommunications), même si cela ne signifie a priori pas que cela ne soit pas pertinent, surtout au regard de nombreuses interdépendances existantes sur ces points ;
- Sur l'armature urbaine, où le modèle de polycentrisme proposé par le PDAT se cale parfaitement sur les caractéristiques de l'armature urbaine de la Lorraine Nord : des centralités regroupant l'ensemble des activités urbaines et qui « *présentent une masse critique suffisante leur permettant d'assurer à leurs bassins de vie une offre solide en services à long terme* ». Le PDAT précise « [qu'] au-delà du territoire national, les centralités de la région fonctionnelle transfrontalière doivent également être prises en compte ». Ce modèle polycentrique induit les principes suivants :
 - La création d'une masse critique pour les transports publics, à savoir une quantité minimale d'habitations rapprochées, capable de générer une demande suffisante en transports publics de qualité de la part des habitants ;

- La canalisation de la croissance pour renforcer la structure spatiale du pays et développer de véritables villes ;
- La création d'une nouvelle urbanité et l'attribution différenciée de fonctions aux différents pôles urbains ainsi que le développement complémentaire des espaces ruraux en fonction de leurs atouts, et ce afin d'éviter le mitage spatial.

On retrouve ici une grande partie des outils proposés et travaillés dans le cadre de « Luxembourg in Transition »

- Pour la mobilité, le PDAT s'est construit en concertation avec le Plan National de Mobilité (PNM) 2035. Celui-ci « propose un concept global capable de gérer 40 % de déplacements supplémentaires par rapport à 2017. Tout en répartissant les habitants et les emplois projetés par le STATEC pour 2035 sur le territoire national conformément à l'armature urbaine du PDAT, il met en œuvre la stratégie Modu 2.0 pour une mobilité durable. Il passe ainsi d'une logique de rattrapage à une logique d'anticipation de la future demande. ». Le PDAT relaie la cartographie du PNM 2035 qui définit 12 corridors de transports vers les 3 agglomérations principales du pays. Des déclinaisons locales du PNM 2035 sont envisagées. Si la dimension transfrontalière n'est pas évoquée directement, **il semble que la cartographie des corridors soit un support intéressant - et complémentaire aux espaces d'actions - pour organiser les coopérations transfrontalières et favoriser une déclinaison des ambitions du PNM 2035 sur la Lorraine Nord.**
- Un développement qui doit reposer sur la régénération urbaine et la multifonctionnalité, afin de favoriser le renforcement de l'armature urbaine et concrétiser l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol. Il s'agit de mettre en application les outils et concepts issus de « Luxembourg in Transition », illustrés par les infographies ci-dessous.



Le PDAT identifie plusieurs types d'espaces propices à la régénération et à la combinaison de plusieurs fonctions :

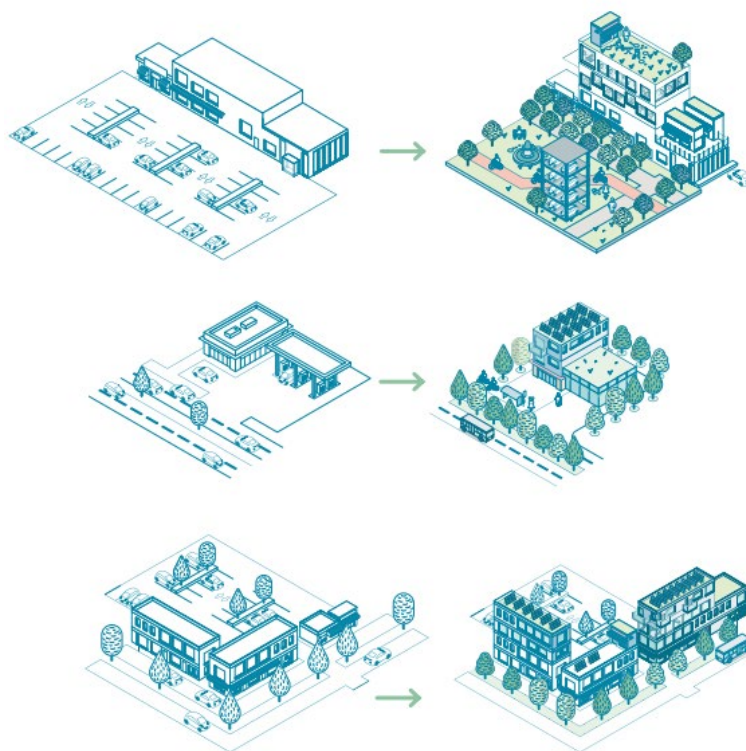
- les friches (611 hectares identifiés),
- les quartiers gares (en s'inspirant des exemples de Bâle et de Genève)
- et les espaces « libérés » par une mobilité adaptée (voieries, parking...).

Là aussi, le PDAT trouve dans les travaux de « Luxembourg in Transition » une véritable mine d'or pour envisager ces actions de régénération et de « reconversion » de zones monofonctionnelles tout en adaptant les espaces au

réchauffement climatique (nature en ville, renforcement des maillages bleu, vert et jaune, intégrant des principes de « couronne nourricière », d'accessibilité aux mobilités actives et de gestion/transformation des espaces publics afin de les rendre sûrs et ouverts à tous.

Cette approche ne peut qu'être compatible avec les orientations de planification qui peuvent être envisagées sur la Lorraine Nord. Le PDAT, par sa volonté d'étendre sa philosophie d'aménagement sur l'ensemble de l'aire fonctionnelle transfrontalière, peut trouver à travers les SCoT une porte d'entrée pour identifier et prescrire des espaces où une transposition de ces principes pourrait être facilement mis en place ;

- La prise en compte et l'articulation avec les stratégies « Grand-Régionales » (en particulier le SDT-GR).



Le regard de l'AGAPE

Les stratégies globales proposées par le PDAT se calent parfaitement aux enjeux de planification des territoires de la Lorraine Nord.

Si les SCoT peuvent en être les relais, la mise en œuvre – comme cela est vraisemblablement le cas au Luxembourg – passe inévitablement par une approche réglementaire forte dans les documents de planifications locaux (PLU).

Le rôle des SCoT est en tout cas assez central sur la question des maillages (Trame Verte et Bleue du côté français¹) et sur la définition d'une armature urbaine, support d'une stratégie de concentration.

¹ Pour rappel, l'AGAPE a transposé la Trame Verte et Bleue du SCoT Nord 54 en une « Trame Verte et Bleue locale » librement accessible et consultable. Cet outil a été récemment étendu à la CC du Bouzonvillois Trois Frontières et va être réalisé sur le Pays de Montmédy en 2024. Il est directement transposable dans les documents d'urbanisme, mais malheureusement pas toujours porter à la connaissance des Bureaux d'études par l'Etat qui a pourtant été un soutien (technique et financier) fort à l'AGAPE dans la réalisation et la conception de cet outil.

2.4.3 Des stratégies adaptées aux territoires

Le PDAT propose, en complément des principes stratégiques à portée générale développés précédemment, une approche différenciée de la mise en œuvre des différentes stratégies.

Il s'agit de montrer qu'aucune strate de l'armature urbaine n'est mise de côté et que les logiques de concentration et de densification peuvent être rendues « acceptables » :

- **Pour les territoires ruraux, il s'agit de retrouver des rôles fondamentaux** (production agricole, horticole et viticole, services écosystémiques et territoire d'expérimentation). **Le rôle de ces espaces dans l'objectif de décarbonation ne doit pas être négligé.** Enfin, « *la planification de ces territoires doit nécessairement partir des trois différents maillages (bleu, vert, jaune) et être complétée à l'échelle des espaces d'action par des arbitrages nécessaires, en identifiant les potentiels locaux dans le domaine de la production et/ou des services, ainsi que les différentes formes de synergies possibles* » ;
- **Les villages** constituent les « *points d'ancrage de la société rurale de demain* ». **L'objectif sera de contrecarrer les effets négatifs de l'étalement des développements résidentiels** par une « *démarche d'intensification à l'intérieur de ces microcentralités qui contribue à l'émergence d'une masse critique de citoyens engendrant ainsi de nouveaux besoins et demandes, notamment en ce qui concerne l'offre de commerces et de services de proximité* ». La juste localisation des services, équipements mais aussi le développement de logements multigénérationnels constituent les axes principaux pour renforcer la vitalité des villages, via un minimum de densité (de services et de logements). Le cadre de vie (vergers, patrimoine bâti et végétal) doit être respecté ;
- **Pour les territoires urbains, la déclinaison du concept de la ville du quart d'heure à l'échelle des 3 agglomérations du pays constitue la pierre angulaire de la stratégie du PDAT.** Une place centrale est accordée aux espaces publics qui doivent, d'une certaine manière, contrebalancer l'image de « surdensification » que pourrait laisser entendre la régénération urbaine. Pour cela, le PDAT identifie plusieurs leviers :
 - **La nature en ville** via :
 - des ceintures vertes pour offrir un accès à la nature sans avoir recours à la voiture ;
 - la réintroduction de la nature et de l'eau en ville ;
 - la promotion des expériences avec la nature ;
 - l'intégration du principe de refroidissement dans la planification des quartiers) ;
 - **La reconnaissance de l'importance des zones calmes**, par l'identification de trois types de zones :
 - « les zones calmes rurales potentielles » comprenant de grands espaces ouverts, cohérents et intacts, d'importance suprarégionale ;
 - « les zones calmes urbaines potentielles » comprenant des espaces ouverts relativement vastes et continus, d'importance régionale au moins, mais dotées d'une fonction récréative élevée aux abords des agglomérations ;
 - « les oasis urbaines calmes potentielles » comprenant des zones vertes publiques et des espaces ouverts offrant une qualité de vie élevée et un aménagement approprié en tant que zones de compensation dans le centre-ville.
 - **La promotion des activités physiques et sportives dans l'espace urbain**, en particulier via le concept de « design actif ».
- **Pour les territoires périurbains**, le PDAT évoque une stratégie impliquant leur « **réinvention** ». En effet ces territoires regroupent une grande partie des effets et constats qui sont à contre-courant des stratégies du PDAT actuel (mais aussi du précédent). Ces espaces renvoient assez inéluctablement aux formes urbaines et d'aménagement souvent synonymes de mobilité

individuelle motorisée, la résidence pavillonnaire, la consommation de masse et un caractère monofonctionnel prononcé... le tout sur fond de forte artificialisation des sols. Plusieurs actions sont envisagées :

- Identifier les maillages bleu, vert et jaune soumis à de fortes pressions pour les préserver ;
- Apporter plus de mixité, en particulier de l'habitat au sein des zones commerciales ;
- Les futures friches devront être éligibles à des sites pilotes pour trouver de nouvelles vocations ;
- Envisager le transfert de potentiels de développement existants sur ces espaces périphériques vers les centres de ces communes ;
- Une attention particulière apportée aux couronnes périurbaines autour et entre les agglomérations.



Le regard de l'AGAPE

Ces stratégies « territorialisées », intégrant les sensibilités des différents espaces (rural, périurbain, urbain) sont les mêmes que celles proposées par le SRADDET dont les SCoT doivent à la fois prendre en compte les objectifs et être compatibles (pour les règles).

Les principes stratégiques des SCoT visent à la mise en cohérence et à l'équilibre de l'aménagement entre ces différents espaces, ils sont déjà plus ou moins mis en œuvre.

Ils sont effectifs depuis une dizaine d'années **mais ne sont pas toujours déclinés dans des PLUi**, qui constituent en quelque sorte le maillon manquant de la chaîne pour décliner des stratégies locales de concentration. A l'heure actuelle seules 4 intercommunalités de la Lorraine Nord (sur 12) ont effectué le transfert de compétences et se sont engagées dans un PLUi (Orne Lorraine Confluences, Cœur du Pays Haut, Bouzonvillois-3 Frontières et Pays Haut Val d'Alzette).

Toutefois le **PDAT propose ici des approches assez concrètes qui mériteraient d'être mieux déclinées et traitées dans les SCoT**, en particulier sur les zones calmes et le concept de « design actif », qui font écho aux travaux réalisés par l'AGAPE ces dernières années dans le cadre de son Observatoire Santé et Humain (liens sport-santé-urbanisme¹)

Il sera intéressant, dans le cadre des espaces d'action transfrontaliers, **de travailler sur une transcription de ces concepts de manière précise**. Une planification intercommunale sera très certainement essentielle, à la fois pour assurer une cohérence d'ensemble mais aussi pour gagner en opérationnalité.

C'est peut-être aussi un axe potentiel de nombreuses opportunités de co-développement et co-financements (opérations de renaturation en ville, de découverte de cours d'eau, de renforcement de continuités écologiques / couronnes vertes, etc.)

A ce titre, comme cela a déjà été évoqué pour Luxembourg in Transition, l'AGAPE va s'impliquer dans un travail visant à établir et à formaliser une « ceinture verte transfrontalière » aux côtés du Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire et le syndicat ProSud.

¹ [InfObservatoire n°47 | Sport - Santé - Territoires : interactions et mutations](#)

- Instruments facilitant les solutions juridiques et administratives : par exemple des accords et conventions internationaux.

Le dispositif ECBM (évoqué en partie 2.2.3.) pourrait devenir un instrument intéressant « *afin de promouvoir l'expérimentation et l'innovation dans les régions transfrontalières* ».

Enfin, **la consultation transfrontalière devrait être menée de manière plus systématique, en particulier le PDAT, les PDS ou encore les POS dans les zones frontalières ainsi que les PAG des communes frontalières.**



Le regard de l'AGAPE

Les propositions sur le renforcement de l'observation territoriale d'une manière générale et transfrontalière sont essentielles pour faciliter la planification transfrontalière. C'est le rôle joué par l'AGAPE sur la Lorraine Nord depuis près de 30 années. A ce titre, il semblerait opportun d'envisager une observation intermédiaire aux échelles « Grande Région » et à l'échelle nationale.

Cela aurait un sens d'imaginer également **une meilleure articulation de l'Observation au sein même des espaces d'actions transfrontaliers**, notamment par un meilleur partage des données (démographiques, économiques, habitat, services...) et informations sur les projets et documents stratégiques existants au sein de cet espace (ex : stratégies foncières, trames vertes et bleues, plans de mobilités...), voire de mutualisation d'outils (comme l'extension de RAUM + sur ces espaces fonctionnels) et/ou d'outils aux méthodes harmonisées.

Sur le versant nord-lorrain, **l'AGAPE pourrait jouer ce rôle** de « courroie de transmission » mais aussi de facilitateur dans l'accès à des données à des acteurs locaux de l'aménagement du territoire du côté luxembourgeois. A l'inverse, ces derniers pourraient faciliter l'accès à des données luxembourgeoises **grandement utiles aux Observatoires de l'AGAPE** (économie, commerce, santé, socio-démographie, habitat, énergie...) **qui alimentent les documents de planification, d'urbanisme ainsi que les stratégies des collectivités de la Lorraine Nord et donc de l'aire fonctionnelle transfrontalière.**

En ce qui concerne la gouvernance, il apparaît important de proposer des périmètres qui complètent ceux identifiés sur le versant français. **Il y a ici un décalage flagrant entre l'étendue des périmètres des zones fonctionnelles belgo-luxembourgeoises et germano-luxembourgeoises et le caractère assez réduit des zones fonctionnelles franco-luxembourgeoises.** Le PDAT précise que « *seule la frontière Sud Est n'est pour l'instant, pas encore couverte par une zone fonctionnelle* » (le Thionvillois n'est pas une zone fonctionnelle identifiée, c'est juste un périmètre d'étude de l'EOM).

L'AGAPE attire l'attention ici sur le fait que les communes de Longlaville et de Mont-Saint-Martin, directement frontalières avec le Luxembourg (Pétange), ne sont pas, elles aussi, rattachées à une zone fonctionnelle. Au regard de l'importance de ces communes (plus de 12 000 habitants, dont une part de travailleurs frontaliers largement supérieure à 50%...) et de leur positionnement stratégique (point triple, continuums urbains, proximité de Longwy – 15 000 habitants - portes d'entrée d'une agglomération de 60 000 habitants...), **il apparaît urgent de fixer un périmètre qui permettrait à la seconde agglomération de la Lorraine Nord de s'inscrire dans une zone fonctionnelle cohérente.**

L'héritage de l'ATPED, mis en sommeil depuis près de 10 ans, plaide en faveur d'une zone fonctionnelle sur trois frontières, ou à minima d'un espace d'échange et de partage entre les trois pays. Les échanges actuellement menés sur cet espace montrent une volonté forte de s'inscrire dans ce type de logique.

En ce qui concerne les consultations, celles-ci semblent plus que nécessaires, la méconnaissance globale des ambitions du PDAT par les acteurs de la planification locale illustre qu'il y a un réel problème. Force est de constater que sans un outil d'observation comme l'AGAPE, les opportunités de passerelles seraient rares voire inexistantes... Il y a en tout cas, à l'heure actuelle, un réel décalage entre la recherche de « consultations transfrontalières » renforcées et la réalité de terrain, où les travaux du PDAT ne sont pas connus.

Ces consultations seraient certainement efficaces dans le cadre des espaces d'actions transfrontaliers. Un cadre précis devrait être défini afin d'éviter que ce genre de consultation ne se limite qu'à des échelles locales (communes) ou régionales (Région Grand Est) voire nationales (Etat). **Là aussi, les SCoT sont les bons acteurs à consulter, ne serait-ce pour leur capacité à mobiliser les expertises des agences d'urbanisme ou d'autres acteurs de terrains.**

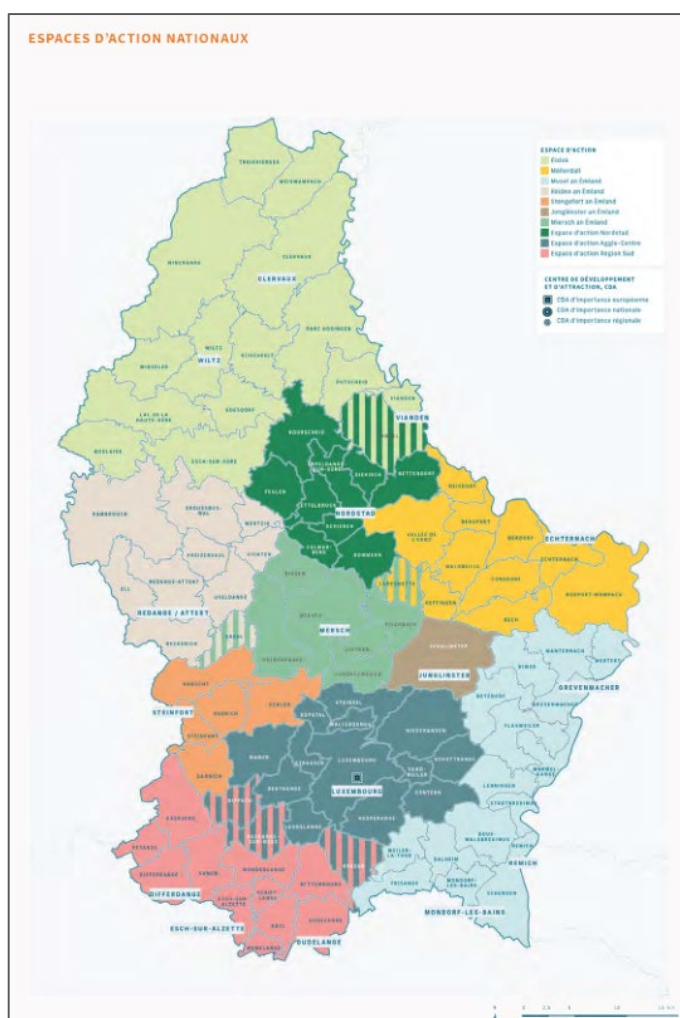
2.4.5 Les espaces d'actions transfrontaliers

Le PDAT arrêté propose deux types d'espaces d'action :

- Nationaux
- Transfrontaliers

Cela diffère de la proposition du projet de PDAT (septembre 2022, précisions dans le cadre « Le regard de l'AGAPE ci-après).

Les espaces d'actions nationaux « ont été réalisés en tenant compte des caractéristiques communes, des liens fonctionnels et des limites communales existant en son sein, mais aussi et surtout sur la base d'une vision d'ensemble cohérente qui lui est spécifiquement dédiée. Pour les communes qui sont à cheval sur deux espaces d'action et pour lesquelles il n'est pas possible de délimiter clairement les liens fonctionnels, il a été décidé de les affecter aux deux espaces d'action concernés. De fait, la notion ou définition d'« espace d'action » se distingue de celle de « typologie de l'espace » et ne doit pas être interprétée en tant que délimitation stricte. D'ailleurs, c'est dans le cadre des échanges à mener avec les communes et les acteurs concernés qu'il s'agira de déterminer une délimitation plus précise.



Dans le même ordre d'idées, **il est important de différencier les espaces d'action des outils actuels de l'aménagement du territoire tels que les conventions de coopération territoriale État-communes ou les parcs naturels.** Par exemple, dans l'espace d'action « Éislek », une coopération intercommunale existe déjà au sein de deux parcs naturels, mais l'espace d'action n'est pas couvert dans son entièreté, certaines communes ne participant à aucune coopération intercommunale. »

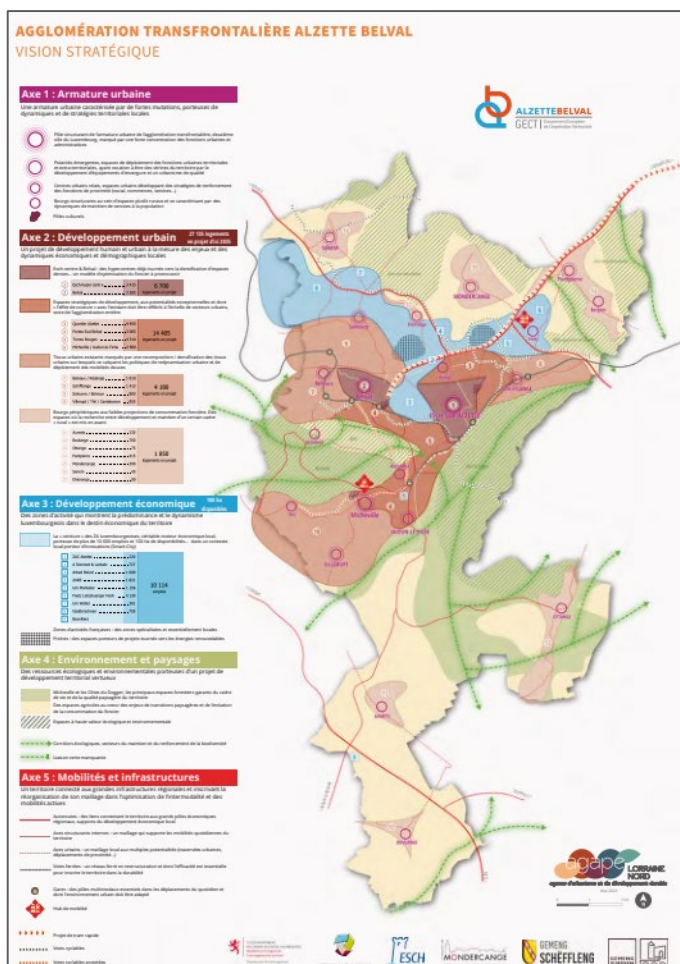
Du côté des espaces d'actions transfrontaliers, qui s'inscrivent « dans la continuité de l'objectif politique concernant la planification territoriale transfrontalière », **le seul critère déterminant apparent renvoie à la présence d'une zone fonctionnelle transfrontalière.**

Cela donne le sentiment que tout territoire n'étant pas dans une zone fonctionnelle transfrontalière ne constituerait pas un espace d'action [pour envisager la planification territoriale transfrontalière].

Le PDAT présente donc 3 espaces d'actions transfrontaliers sur la Lorraine Nord :

- **Celui du GECT Alzette-Belval**, identifié comme étant le plus transfrontalier des espaces d'actions transfrontaliers. Le PDAT insiste sur l'importance des actions engagées sur cet espace qui en fait un modèle d'efficacité. **La vision stratégique¹ réalisée en 2019 et 2020 constitue un référentiel important qui fait écho aux visions territoriales des espaces d'actions nationaux.**

- **La zone fonctionnelle « Territoire Naturel Transfrontalier ».** Le PDAT précise qu'« une analyse territoriale comprenant un diagnostic territorial ainsi qu'une analyse des forces et des faiblesses devra être lancée en vue d'identifier des potentiels de développement pour la zone fonctionnelle ». Cette analyse permettra de proposer une stratégie et une gouvernance. Il est enfin précisé « qu'il sera important d'assurer la cohérence et le renforcement des synergies et complémentarités avec les zones fonctionnelles avoisinantes : la zone fonctionnelle transfrontalière GECT Alzette Belval ainsi que la zone fonctionnelle transfrontalière Luxembourg-Wallonie Sud. » Il s'agit d'une zone en structuration.



- **La zone fonctionnelle « Entwicklungskonzept Oberes Moseltal » (EOM),** il s'agit d'un espace de coopération entre le Luxembourg et l'Allemagne pour lequel il est précisé : « une possible extension de l'EOM germano-luxembourgeois sur le territoire français est actuellement à l'étude (voir zone d'étude de l'EOM sur la carte des zones fonctionnelles transfrontalières). Ainsi, les communautés de communes du Bouzonvillois Trois Frontières², de Cattenom et Environs, de l'Arc mosellan et de Portes de France pourraient rejoindre le périmètre de coopération actuel. »

¹ Projet réalisé par l'AGAPE dans le cadre de son Programme Partenarial d'Activités

² L'AGAPE accompagne la CCB3F pour favoriser son rattachement à la démarche



Le regard de l'AGAPE

Du point de vue de l'AGAPE, **il apparaît réducteur d'envisager les espaces d'actions transfrontaliers aux seules zones fonctionnelles transfrontalières existantes.** C'est un point qui est partagé du côté du Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire. Si les espaces d'actions identifiés dans la version finale du PDAT diffèrent du document préparatoire, c'est uniquement par soucis d'identifier les espaces de coopération existants, ce qui n'interdit pas – bien au contraire – d'en définir de nouveaux en vue de la prochaine programmation INTERREG.

De ce point de vue, les espaces d'actions transfrontaliers devraient être - dans l'esprit du PDAT de recherche d'une plus grande cohérence dans la planification transfrontalière - **les prolongements naturels des espaces d'actions nationaux, sur la base de critères d'identification et de délimitation équivalents à ceux définis au sein des espaces nationaux.** En tout cas, les périmètres des zones fonctionnelles transfrontalières actuelles ne renvoient pas ici à des zones de planification cohérentes.

Si l'on se place à l'échelle de l'agglomération de Longwy, il semble essentiel de concevoir un espace d'action transfrontalier qui intégrerait les principales communes de l'agglomération (Longwy, Longlaville, Mont-Saint-Martin). Ces communes constituent une porte d'entrée directe vers le Luxembourg, avec près de 6.000 travailleurs frontaliers qui y résident en 2023 et qui attirent depuis quelques années de plus en plus de Luxembourgeois.

Pour ce faire, **l'AGAPE plaide en faveur, sur le nord de la Meurthe-et-Moselle, de la réalisation d'une vision stratégique transfrontalière** (sur le modèle de celle réalisée à l'échelle du GECT Alzette Belval) regroupant le territoire du Grand Longwy et les communes frontalières jouxtant l'agglomération.

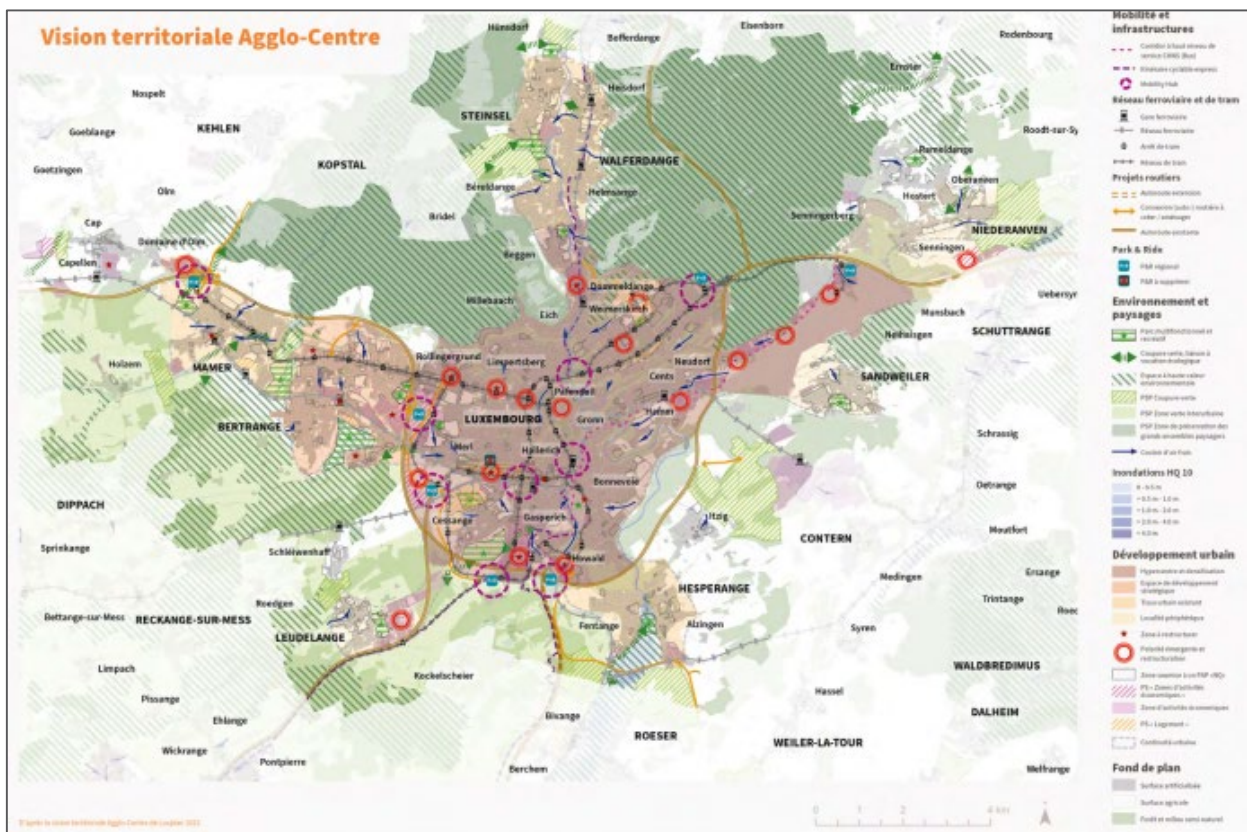
Ce travail doit aussi, au regard du rôle pivot de l'agglomération de Longwy sur le nord de la Meurthe-et-Moselle, intégrer les intercommunalités voisines de Terre Lorraine du Longuyonnais et de Cœur du Pays-Haut, qui constituent des espaces de desserrement à la fois des agglomérations de Longwy et de Thionville, en particulier sur la façade Est de Longuyon et autour d'Audun-le-Roman.

La frange Nord-Est d'Orne Lorraine Confluences pourrait être directement rattachée à cet espace de desserrement, du fait d'un positionnement géographique intermédiaire entre la bande frontalière et les agglomérations thionvilloises et messines dont Orne Lorraine Confluences est le principal espace de desserrement des ménages à l'Ouest du Sillon Lorrain.

La cartographie ci-dessous permet de visualiser ce qui pourrait être proposé en terme d'organisation spatiale et de zone fonctionnelle à l'échelle du SCoT Nord 54.

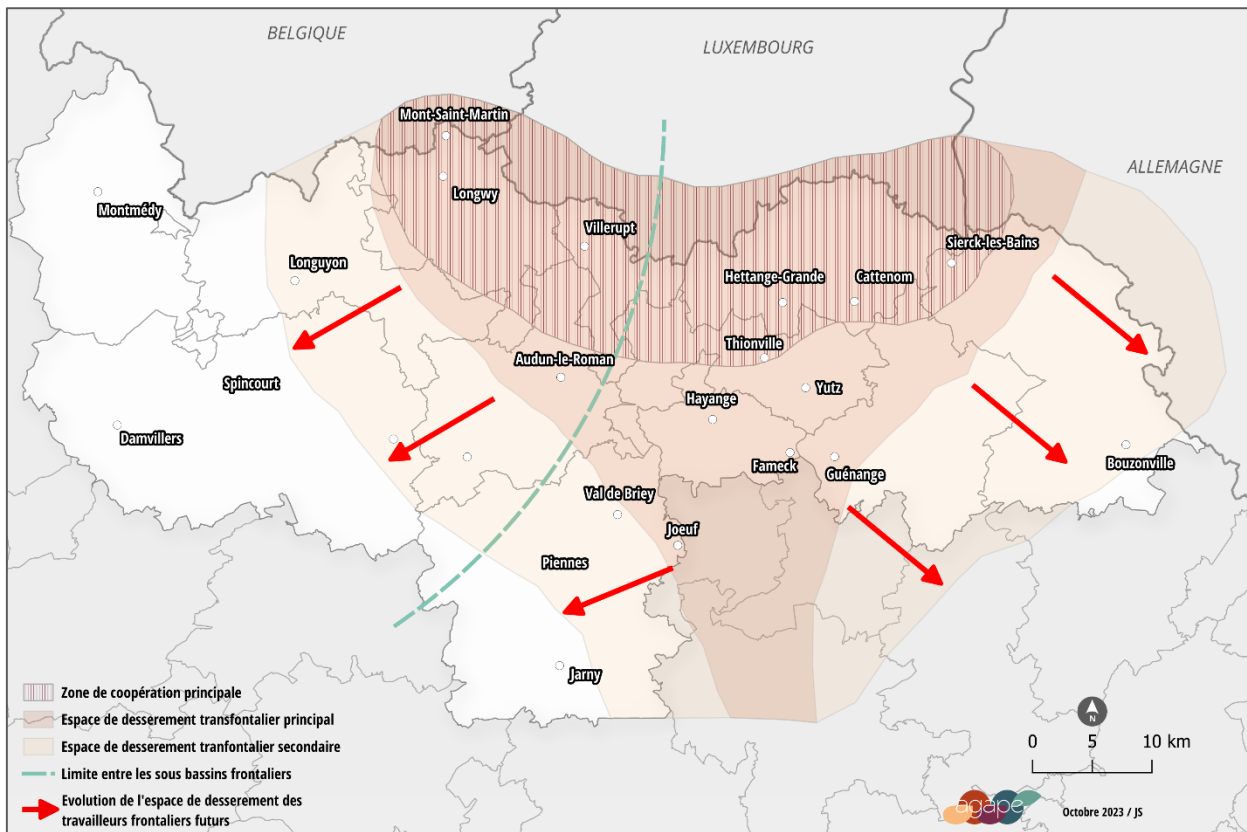
La structuration du versant mosellan apparaît plus avancée, en particulier du fait du rôle structurant de la vallée de la Moselle. Toutefois, **le SCoTAT pourrait proposer des espaces de travail intermédiaires et complémentaires sur le Nord de la Moselle à ceux de la zone fonctionnelle de l'EOM** (Entwicklungskonzept Oberes Moseltal) en fonction des typologies et des identités locales, mais aussi des interactions directes avec les espaces voisins sur certaines thématiques (mobilités douces, continuités écologiques, circuits-cours alimentaires et dynamisation agricole...).

Exemple de travail sur une vision territoriale qui pourrait être encouragée par les SCot nord-lorrains localement. Ce type de travail favoriserait l'identification de projets à dimension transfrontalière.



Source : PDAT 2023

Propositions de découpage de la Lorraine Nord en zones fonctionnelles et sous bassins de travail (pour construire des visions territoriales)



Source : AGAPE

La carte précédente est une proposition de travail pour transposer un grand nombre de stratégie évoquées dans cette étude :

- Une zone de coopération principale, correspondant aux territoires directement frontaliers, sur lesquels un grand nombre de principes issus du PDAT peuvent être traduits dans les SCoT. Il s'agit également d'espaces sur lesquels les planifications doivent être fortement coordonnées et partagées. Les documents de planification intercommunaux devraient y être fortement incités, afin d'organiser un développement territorial cohérent sur l'ensemble des thématiques ;
- Un espace de desserrement principal, correspondant – en plus de l'espace précédent – aux principaux secteurs de concentration des travailleurs frontaliers. Ces espaces doivent également se structurer autour d'une planification forte – en particulier pour favoriser l'émergence de « masse critique » pour les mobilités. Etant fortement centrée sur le Sillon Lorrain, l'organisation des mobilités y est centrale. Ces secteurs devraient constituer le principal espace de desserrement pour limiter l'allongement des flux de travailleurs frontaliers ;
- Un espace de desserrement secondaire, éloigné de la frontière luxembourgeoise et sur des territoires faiblement dotés en équipements et infrastructures. Ces territoires constituent des espaces charnières dans les parcours résidentiels et sont – de plus en plus - des territoires de résidences privilégiés pour des non frontaliers ou des frontaliers en situation de précarité, du fait de revenus qui peuvent les exclure des marchés immobiliers situés à la frontière. Ces espaces devraient travailler sur des logiques de polarisation sur des bourgs-centres (souvent très marqués par la vacance – en particulier sur le versant 54 ? ex : Longuyon, Piennes, Bouligny, Jarny) plutôt que de dispersion ;
- Deux sous bassins transfrontaliers ayant à vocation à devenir deux zones fonctionnelles afin de capter des financements européens et d'organiser des stratégies d'aménagement coordonnées. La CCPHVA devrait jouer un rôle d'articulation des stratégies entre les deux bassins.

Synthèse

C'est à travers un résumé de 4 documents stratégiques luxembourgeois que l'AGAPE met en avant cette volonté, du côté du Grand-Duché de Luxembourg de renforcer cet axe de coopération.

C'est en particulier à travers le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, approuvé en juin 2023, que la planification territoriale transfrontalière apparaît comme un impératif, complémentaire à une série de réformes profondes que doit envisager le Luxembourg très rapidement afin que son modèle de développement puisse « tenir ».

La vision territoriale de la Fondation IDEA va également dans ce sens, puisqu'elle met en avant de manière prononcée le caractère impératif d'une planification transfrontalière face à un scénario de développement assumé (mais non désiré) qui oblige à planifier sur la base d'un scénario « haut » - pour ne pas dire du pire - sans que cela n'entre en contradiction avec l'urgence de tourner le dos à un modèle d'aménagement du territoire qui a échoué, au point de révéler de véritables goulets d'étranglements pour l'économie luxembourgeoise. La question des transitions y est abordée et montre comment il serait possible d'envisager la mise en œuvre d'un « scénario démographique haut » sans que cela ne s'oppose au « zéro artificialisation nette » et aux enjeux écologiques.

Luxembourg in Transition est un outil exceptionnel. C'est une chance pour un espace transfrontalier comme la Lorraine Nord de pouvoir bénéficier d'une boîte à idées, voire à outils, pour dessiner, de manière parfois très concrète, des trajectoires de transitions vers un bilan carbone divisé par 10 à horizon 2050 sur l'ensemble de la région fonctionnelle. Ce travail ne peut être exploité qu'à travers la planification, c'est ce que souhaite montrer l'agence d'urbanisme de la Lorraine Nord à ses territoires. Si la métamorphose envisagée de la zone commerciale de Foetz peut faire sourire ou être perçue comme une douce utopie - comme ce fut le cas pour Belval - elle peut servir de base pour la reconversion des grandes zones monofonctionnelles de la Lorraine Nord. Le concept de ceinture verte offre des opportunités majeures de renforcement des coopérations « à la frontière » autour de visions territoriales, locales et transfrontalière pour agir sur le cadre de vie des populations locales et le pouvoir de séquestration des sols. C'est bien par les SCoT et la planification que de telles coopérations peuvent être envisagées dès à présent, sans avoir besoin d'attendre un projet de territoire « Grand Luxembourg », avec des outils qui existent. L'urgence climatique est là, évitons donc d'attendre de s'accorder sur des énièmes périmètres...

Le rapport du Conseil Economique et Social « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région » donne déjà des éléments très précis sur la situation de la région fonctionnelle luxembourgeoise. La recommandation en faveur d'un projet de territoire est là, c'est même la recommandation prioritaire : il faut juste l'activer, à l'échelle de la région fonctionnelle. Les recommandations en matière de politiques d'aménagement du territoire et de mobilité y sont précisées et peuvent être mises en œuvre sans attendre un projet de territoire « Grand Luxembourg » qui ne pourra que mettre en avant la nécessité d'une planification territoriale transfrontalière.

3. PROPOSITIONS POUR UNE PLANIFICATION TRANSFRONTALIERE, COHERENTE ET PARTAGEE

3.1 LES SCOT : PIERRE ANGULAIRE DE LA PLANIFICATION TRANSFRONTALIERE

3.1.1 Un cadre juridique actuel insuffisant au regard des enjeux : affirmer le rôle de l'agence d'urbanisme de la Lorraine Nord

Le code de l'urbanisme prévoit deux modes de consultation transfrontaliers pour les documents de planification :

- L'article [L.104-7](#) dispose que « les documents d'urbanisme mentionnés aux articles [L. 104-1](#) et [L. 104-2](#) dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne sont transmis aux autorités de cet Etat, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. L'autorité compétente pour approuver un des documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 en informe le public, l'autorité environnementale et, le cas échéant, les autorités des autres Etats membres de l'Union européenne consultés, et met à leur disposition le rapport de présentation établi en application des articles L. 104-4 et L. 104-5, qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées. L'Etat intéressé est invité à donner son avis dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat. »
- L'article [L.104-8](#) dispose que « lorsqu'un document d'urbanisme dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur le territoire national est transmis pour avis aux autorités françaises par un autre Etat, il peut être décidé de consulter le public sur le projet. »
- L'article [R. 104-26](#) : « Lorsqu'un document d'urbanisme mentionné à la section 1 en cours d'élaboration est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne, ou lorsque cet autre Etat en fait la demande, l'autorité compétente transmet un exemplaire du dossier sur lequel est consulté le public aux autorités de cet Etat, en leur indiquant le délai qui ne peut dépasser trois mois dont elles disposent pour formuler leur avis. En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis est réputé émis. L'autorité compétente en informe le ministre des affaires étrangères. Lorsque l'autorité n'est pas un service de l'Etat, elle saisit le préfet qui procède à la transmission. Ces dispositions ne font pas obstacle aux consultations prévues à l'article [R. 132-5](#).
- L'article [R. 104-27](#) précise que « Lorsqu'un autre Etat membre de l'Union européenne saisit pour avis une autorité française d'un plan ou document d'urbanisme en cours d'élaboration susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en France, l'autorité saisie transmet le dossier au préfet du département intéressé qui peut décider de consulter le public. Le préfet convient d'un délai avec les autorités de l'Etat à l'origine de la saisine et communique les résultats de la consultation à l'Etat à l'origine de la saisine. Il en informe le ministre des affaires étrangères. »
- L'article [R. 132-5](#) dit que « Les communes ou groupements compétents peuvent recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements. Ils peuvent consulter les collectivités territoriales des Etats limitrophes ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements. »

L'article R.132-5 montre que si les territoires peuvent « recueillir un avis », la dynamique inverse, si elle existe, s'opère clairement d'Etat à Etat dans le cas de projets « susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement », ce qui a priori est le cas de tout projet de planification... Ainsi, si rien n'empêche des consultations libres depuis la France, la **loi ne semble pas interdire des initiatives qui sortirait d'une consultation officielle**. Il faut juste que les collectivités françaises « relayent » au préfet du département.

Au regard des enjeux transfrontaliers, en particulier sur les SCoT Nord 54 et de l'Agglomération de Thionville¹, il apparaît que cette consultation est largement insuffisante et peu coordonnée.



Le regard de l'AGAPE

Il est bon de rappeler qu'au regard de l'article L. 132-6 du Code de l'Urbanisme, **les agences d'urbanisme sont clairement identifiées comme un relais** pour « accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines ». **Les Etats voisins de la Lorraine Nord ont donc la possibilité d'utiliser les agences d'urbanisme locales comme relais dans ces consultations.**

La dimension partenariale de l'AGAPE lui permet de proposer, dans le cadre de son Programme Partenarial d'Activités, des contenus ou des orientations favorisant ce type de coopérations transfrontalières, sortant d'un cadre « juridique et réglementaire » qui ne favorise pas forcément la co-construction d'une planification territoriale transfrontalière...

Pour rappel, cet article précise les 7 missions principales des agences d'urbanisme :

- 1° De **suivre les évolutions urbaines** et de **développer l'observation territoriale** ;
- 2° De **participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement** et à **l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification** qui leur sont liés, **notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux** ;
- 3° De préparer **les projets d'agglomération métropolitains et territoriaux**, dans un souci **d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques** ;
- 4° **De contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable et la qualité paysagère et urbaine** ;
- 5° **D'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines** ;
- 6° De contribuer à la mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier prévus au III de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- 7° D'apporter ponctuellement une ingénierie, dans le cadre d'un contrat de projet partenarial d'aménagement ou d'une convention d'opération de revitalisation de territoire, dans les territoires qui sont situés à proximité de leur périmètre d'action.

Rappelons que dans le cas de l'AGAPE, ces missions s'inscrivent dans un cadre assez singulier **puisque son périmètre d'action ne se structure pas autour d'une métropole française...** mais d'un espace frontalier directement lié à une métropole située en dehors du territoire national : l'aire fonctionnelle transfrontalière de Luxembourg.

¹ Le SCoTAM également, mais dans une moindre mesure, il s'agit d'un SCoT Transfrontalier uniquement avec l'Allemagne, sur l'extrémité Est du territoire intercommunal de la Houve Boulageois.

Les 7 missions évoquées ci-dessus montrent que l'AGAPE - Agence d'urbanisme de la Lorraine Nord - **est un relais technique incontournable au regard de ces missions pour favoriser une cohérence des planifications territoriales au niveau transfrontalier.**

C'est dans cette optique que l'AGAPE envisage, dès 2024, de **développer une plateforme de partage et d'échange partenariale dédiée d'une part au partage des projets de planification entre les territoires et d'autre part à un meilleur partage de données locales sur les dynamiques transfrontalières.** Des temps d'échanges techniques et politiques seront greffés à cette plateforme, en particulier pour proposer des coopérations locales en matière de planification.

Les rapprochements opérés récemment auprès de communes et d'intercommunalité du versant mosellan de la Lorraine Nord, le renforcement du partenariat avec la Région Grand Est notamment via la Maison de Région Longwy/Thionville, l'intérêt porté par les départements aux travaux prospectifs réalisés ces dernières années, constituent une opportunité intéressante pour affirmer l'AGAPE **dans un rôle de relais sur les stratégies de planification du Luxembourg vers les territoires** (de la Région aux communes) **et des territoires vers le Luxembourg.**

3.1.2 Des SCoT garants d'une planification transfrontalière partagée et articulée aux autres espaces de coopération

Le travail réalisé dans le cadre du Schéma du Développement Territorial de la Grande Région met en avant la nécessité d'une meilleure coordination des outils de planification, souvent réalisés dans des logiques nationales.

Pour la Lorraine Nord, la planification territoriale est fortement impactée par la croissance économique du Grand-Duché de Luxembourg. Cette croissance, comme nous avons pu l'aborder dans la 1^{ère} partie de cette note stratégique impacte fortement l'aménagement du territoire. **Ce dernier devrait canaliser les effets de cette croissance et éviter d'amplifier la situation actuelle.**

Ainsi, **les orientations stratégiques mises en avant par le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire 2023, vont avoir des conséquences directes sur les dynamiques démographiques et économiques de l'ensemble de la Lorraine Nord.**

Les SCoT, par leur contenu et leur rôle, **constituent des relais centraux pour intégrer les dynamiques transfrontalières** car ils doivent servir « *de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat...* »

Au regard de la dynamique d'aspiration qui caractérise l'aire métropolitaine fonctionnelle de Luxembourg, **il semble incontournable que les différentes politiques sectorielles abordées dans le SCoT soient traitées et appréhendées sous un angle transfrontalier** car le SCoT est avant tout « *un projet de territoire qui anticipe les conséquences du dérèglement climatique, et les transitions écologique, énergétique, démographique, numérique...* »

La croissance projetée par le PDAT 2023 et ses impacts possibles sur la Lorraine Nord (+100 000 frontaliers à horizon 2050), ainsi que les principaux goulets d'étranglements identifiés depuis plusieurs années par l'AGAPE (chute de l'emploi local, pression foncière, ségrégation socio-spatiale, précarité énergétique, mobilités non maîtrisées, pression écologique...) **plaident en faveur d'une dimension transfrontalière renforcée dans les SCoT.** Cette intégration des enjeux transfrontaliers ne peut que **renforcer la cohérence des politiques d'aménagement et de planification**, mais aussi **favoriser une meilleure sécurité juridique des SCoT** (ex : annulation du SCoT de l'Agglomération Thionilloise), notamment **par la construction d'argumentaires solides sur les prospectives et projections démographiques.** Ces dernières sont centrales pour justifier une croissance qui ne doit plus être perçue comme une ambition politique d'élus souhaitant « *bénéficier d'une aubaine* », mais

comme une dynamique que les territoires n'ont d'autres choix que d'accompagner et d'intégrer à leurs stratégies d'aménagement du territoire, au risque de voir les problématiques d'accès au logement, de mobilité, de déséquilibre socio-économique et d'appauvrissement des collectivités s'amplifier.

Ces projections doivent être déconnectées des logiques ZAN - avec lesquelles les territoires devront inévitablement composer. Dans cette logique, la croissance démographique induite par le doublement du nombre de frontaliers n'a plus à être un prétexte pour « consommer plus ». **Mais pour cela il faut faire accepter le fait que l'exercice de la planification sur la Lorraine Nord suppose d'anticiper des tendances hautes, car indépendantes des stratégies locales / dépendantes d'une attractivité exogène (Métropole de Luxembourg).**

La planification sur la base d'un scénario bas, bien qu'offrant une sécurité juridique dans un contexte de fragilité, **ne peut que conduire à une sous-estimation de l'amplitude de la croissance démographique**, qui est – la Fondation IDEA et le PDAT le disent sans ombrage – l'une des principales raisons des échecs des stratégies d'aménagement du territoire sur le Grand-Duché.

Elles peuvent toutefois soulever une certaine complexité, liée à un travail complémentaire nécessitant une bonne connaissance voire une maîtrise du contexte transfrontalier ainsi qu'à une vigilance pour que les enjeux transfrontaliers identifiés puissent s'inscrire en compatibilité avec des documents de normes supérieures avec lesquels le SCoT joue un rôle intégrateur.

Il apparaît également opportun que le SCoT puisse apporter (dans cette même logique de document « intégrateur ») une meilleure lisibilité sur l'existence et le rôle des différents espaces de coopération transfrontalière existants (ex : GECT Alzette Belval, Pôle Métropolitain Frontalier, Sillon Lorrain, etc.) et de **révéler les passerelles et les complémentarités pouvant exister entre le SCoT et les différents espaces de coopération** dont l'enchevêtrement complique parfois la compréhension du rôle et des prérogatives de chacun.

Enfin, les SCoT peuvent, via leur soutien et leur place au sein des agences d'urbanisme, **mobiliser ces dernières pour animer et proposer des temps de coopérations et de partage autour de la planification territoriale transfrontalière. Les structures transfrontalières et les administrations des Etats voisins peuvent aussi soutenir et encourager ce type d'action en soutenant le programme partenarial de l'agence¹.**

3.1.3 Systématiser la traduction des orientations des SCoT dans la planification intercommunale

L'intégration de dynamiques et de stratégies transfrontalières ne doit pas pour autant signifier de s'affranchir des lignes fixées au niveau national.

A ce titre, le rôle de l'Etat (français) et de ses services semble central, **en particulier pour légitimer un certain nombre d'orientations stratégiques prises à l'échelle de la Lorraine Nord** (prospectives démographiques, principes directeurs d'aménagement du territoire, accélération de procédures participant à des projets d'intérêts locaux pour des zones de protection écologique ou des zones de développement économique) tout en veillant au respect des orientations stratégiques participant aux stratégies nationales (zéro artificialisation nette, zones d'accélération des énergies renouvelables, réindustrialisation...).

¹ L'AGAPE dispose d'un collège 'transfrontalier' qui n'est actuellement pas valorisé. Le projet d'agence 2026 fixe une orientation visant « à donner un sens à ce collège ». Les volontés et les nécessités de renforcer le partage et la diffusion d'information peuvent constituer une porte d'entrée intéressante pour structurer un collège transfrontalier qui pourrait regrouper des partenaires intéressés par le partage d'informations et de données issues des documents de planification de la Lorraine Nord.

L'Etat, à l'instar de ce qui se dessine du côté luxembourgeois, pourrait certainement envisager d'encourager fortement la réalisation des documents de planification cadres, réalisés à l'échelle des EPCI (PLU intercommunal, Plan de Déplacements Urbains, PCAET, Programme Local de l'Habitat).

Les dynamiques démographiques des 30 dernières années ainsi que les perspectives à horizon 2050 plaident en faveur de stratégies d'aménagements réalisées aux échelles intercommunales (PLUi, PLH, PDU, PCAET) qui permettront alors de décliner les orientations prises au niveau des SCoT à une échelle réglementaire et opérationnelle.

Cet axe « incitatif » ne peut qu'apporter des impacts positifs sur les politiques publiques locales et éviter une amplification des dysfonctionnements constatés sur la mobilité et l'habitat.

Il pourrait être compensé par un soutien financier et technique fort aux collectivités de la Lorraine Nord qui s'engagent dans des démarches de planification intercommunale car la prise en compte et l'intégration des dynamiques transfrontalières impliquent ici des gouvernances et des compléments techniques supplémentaires dont le coût est actuellement difficilement supportable pour des collectivités bénéficiant déjà de peu de ressources financières...

3.1.4 SCoT frontalier et SCoT transfrontalier

L'inscription des SCoT nord-lorrains dans cette logique favoriserait une réponse forte à l'esprit même de ce que doit incarner un SCoT : organiser l'aménagement du territoire sur un bassin de vie.

Il s'agirait ici **d'organiser concrètement l'aménagement du territoire à l'échelle d'un bassin de vie** dont la réalité ne fait aucun doute : celui du versant méridional de l'aire fonctionnelle transfrontalière.

Afin de lever tout imbroglio, car la planification et les stratégies d'aménagement du territoire ne doivent pas souffrir de malentendus, il apparaît nécessaire de donner un cadre géographique opérationnel à cette stratégie :

- Les deux SCoT (SCoT Nord 54 et SCoT de l'Agglomération Thionvilloise) **directement frontaliers** avec le Luxembourg (donc avec le centre de l'espace métropolitain) **sont en première ligne et directement concernés** - du fait de leur positionnement géographique - par la transcription de stratégies transfrontalières, que ce soit pour des perspectives démographiques ou pour identifier des espaces de coopérations directement aux frontières. Le débat qui a été initié en 2018 sur **l'intérêt de fusionner les deux SCoT en un SCoT frontalier reste d'actualité, en particulier pour clarifier et faciliter la coopération transfrontalière entre la France et le Luxembourg**. Cela pourrait également apporter plus de poids à ce SCoT dans l'efficacité des politiques et stratégies régionales ;
- Les SCoT non frontaliers mais directement concernés par les dynamiques frontalières. C'est le cas en particulier du SCoTAM, qui bénéficie d'une position avantageuse pour assurer une interface, en particulier du fait d'un nombre de travailleurs frontaliers importants (Metz Métropole) et d'une position pivot au sein du Sillon Lorrain. **Ce SCoT constitue un relais important dans la conception de stratégie d'aménagement du territoire à l'échelle de l'aire métropolitaine luxembourgeoise** notamment pour favoriser un contrepoids à la dynamique d'aspiration luxembourgeoise. Cet espace doit être intégré aux réflexions stratégiques de l'espace transfrontalier, en particulier sur des études à portée globale (ressources, infrastructures...). Sa position en retrait de la frontière ne favorise pas l'identification d'espaces de coopérations directs (comme cela pourrait être le cas sur l'agglomération de Longwy ou autour de Sierck-les-Bains par exemple), même si son rôle pivot lui permet d'assurer une transition naturelle avec les deux SCoT frontaliers ;
- Le Nord-Meusien ne doit pas être oublié, il est impacté fortement par les dynamiques transfrontalières, peut-être même de manière plus complexe qu'ailleurs (influences belge et

luxembourgeoise assez équilibrées, impacts des migrations résidentielles de l'agglomération de Longwy grâce à un foncier plus accessible). Cet espace n'est pas structuré par un SCoT, ni par des PLUi. La maîtrise de l'aménagement du territoire sur la Lorraine Nord semble passer par une structuration de cet espace dont l'attractivité résidentielle devrait s'amplifier du fait de phénomènes de saturation (disponibilités foncières, coût du logement et du foncier) sur la bande frontalière mais aussi d'un déploiement plus large du télétravail frontalier qui pourrait profiter à ces territoires bénéficiant d'un cadre de vie attractif. A défaut d'un SCoT « Nord Meusien », il apparaît important d'intégrer, a minima, les services de l'Etat de ce département à une instance de gouvernance élargie, ne serait-ce que pour opérer une prise en compte des dynamiques et des effets transfrontaliers sur le Nord Meusien.

Encore une fois, ce rôle conféré aux SCoT ne conduit pas à réduire le rôle d'autres structures de coopérations. Il s'agirait simplement de rendre possible et concret ce que le cadre législatif français permet aux SCoT.

Si les périmètres des SCoT ne correspondent pas toujours à l'idée ou à la définition que l'on peut se faire de bassins de vie (il y en a certainement autant qu'il existe de thèmes) il faut aussi se rendre à l'évidence qu'aucun périmètre ne pourra répondre avec précision aux réalités transfrontalières. Les SCoT offrent l'avantage d'être des outils opérationnels pour répondre à un grand nombre d'enjeux ayant traits de près ou de loin à des politiques d'aménagements du territoire transfrontalières.

3.2 ENRICHIR LE CONTENU DES SCOT

3.2.1 Des diagnostics transfrontaliers pour changer de paradigme avec les prospectives et sécuriser les SCoT

C'est la proposition qui est certainement la plus simple et la plus facile à mettre en œuvre, mais elle n'est pas sans poser des difficultés.

Trois orientations doivent être prises, au niveau des diagnostics, pour renforcer la dimension transfrontalière des SCoT :

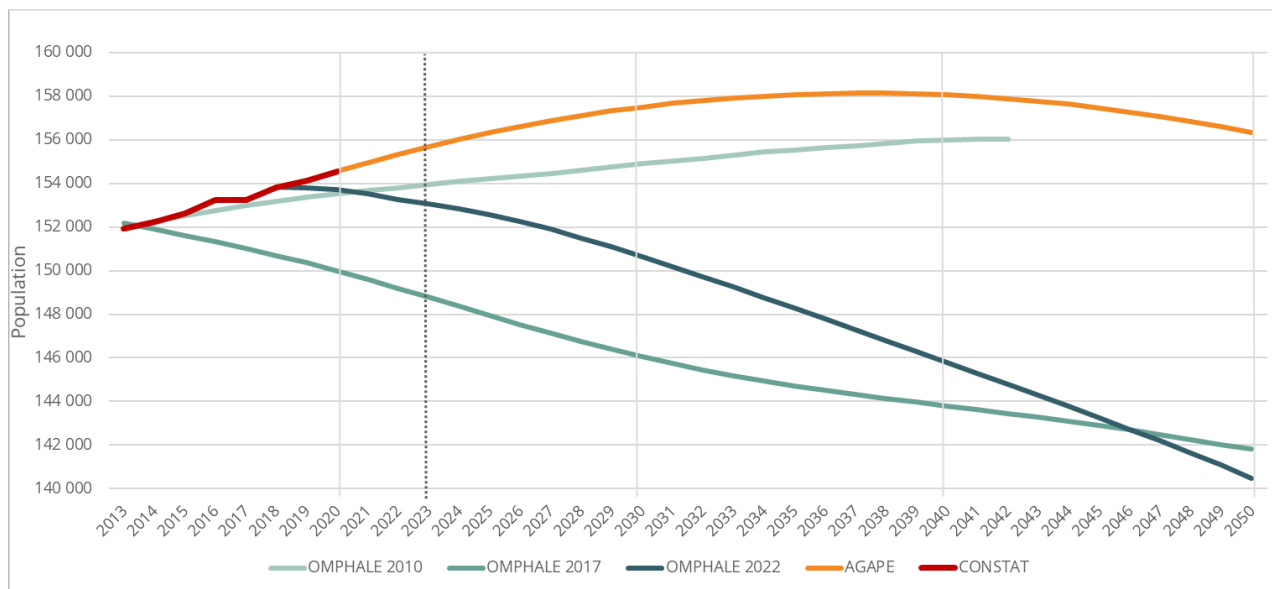
- **Réaliser un état des lieux et une synthèse des documents cadres de la planification transfrontalière** (SDT GR, PDAT, etc.), en insistant sur les axes stratégiques et les orientations principales prises par ces documents ;
- **Proposer une prospective démographique adaptée au contexte transfrontalier**, afin de construire des scénarios d'aménagement favorisant une planification transfrontalière à l'échelle de l'aire fonctionnelle de la métropole luxembourgeoise ;
- **Intégrer les acteurs transfrontaliers de la planification et de l'aménagement du territoire** dans la validation du diagnostic et dans le partage des enjeux qui serviront de base à la rédaction du Projet Stratégique d'Aménagement.

Ces propositions doivent favoriser un renforcement technique des SCoT, afin de construire un scénario d'aménagement et de planification se calant sur des réalités locales. Ainsi, sur la Lorraine Nord, la construction d'une **prospectiv e calée sur celles du STATEC et sur les stratégies du PDAT est incontournable, tant les projections de croissance du nombre de frontaliers sont au cœur des choix d'aménagements à prendre pour les décennies à venir.**

Les SCoT ne peuvent pas ignorer cette dynamique qui va impacter fortement la démographie (arrivée d'actifs) et les politiques du logement. **La construction de modèles et de scénarios de développement basés sur ceux réalisés au niveau national par l'INSEE apparaît comme contradictoire avec les volontés de construire un développement territorial cohérent à l'échelle transfrontalière.**

Le graphique ci-dessous montre l'absurdité de prendre « pour parole d'évangile » les projections démographiques de l'INSEE (dont nous ne contestons pas la qualité et l'expertise aux échelles nationales et régionales – un certain nombre de travaux de l'INSEE accompagnent et confortent un grand nombre de nos observations depuis plusieurs années) appliquées à la Lorraine Nord (ici sur le SCoT Nord 54). Au regard des décalages spectaculaires entre les différents modèles OMPHALE et les réalités, **on mesure les effets catastrophiques d'une stratégie d'aménagement du territoire qui se calerait sur des projections inadaptées au contexte local.**

Comparatif des projections AGAPE et OMPHALE



C'est toujours à partir de ces sous-estimations que s'enclenche le cercle vicieux dans lequel le territoire s'inscrit depuis des années et qui s'amplifie depuis 2010 :

- Sous-estimation de la croissance démographique et donc des prévisions en matière de construction de logements...
- ... amplification des fractures sociales du fait d'une sous-estimation du nombre de logements (qui seront plutôt destinés aux travailleurs frontaliers) ...
- ... exclusion du marché du logement de personnes aux revenus intermédiaires (non frontaliers et frontaliers précaires – ouvriers, employés, etc.) ;
- ...pression foncière sur ces territoires, allongement des mobilités pendulaires et besoins en équipements non prévus (en particulier scolaires) ...
- ... augmentation des risques de précarité pour ces ménages (budget carburant, logements...), augmentation des fragilités sociales et des difficultés de gestion des communes – en première ligne pour gérer ces fragilités – sources de tensions¹ ;
- ...gentrification de quartiers et de communes où les différences de revenus atteignent des niveaux comparables à ceux existant entre Paris intra-muros et la Seine-Saint-Denis (cf. 1.3.3.)...
- ... fragilisation des centres villes (en particulier des communes frontalières) du fait d'une ventilation des nouveaux habitants vers des zones éloignées...
- ... qui empêche l'émergence de « la masse-critique » favorable à l'efficacité des transports en commun et des équipements structurants...

¹ Le mouvement des gilets-jaunes en a été l'expression la plus concrète. Cf. les travaux sur « la France périphérique » du géographe Christophe Guilluy et de l'analyste Jérôme Fourquet dans « l'Archipel français » notamment.

Si les SCoT et les politiques locales de l'habitat peuvent endiguer ces phénomènes, la sous-estimation des besoins et la méconnaissance des réalités empêche forcément leur efficacité et compliquent leur mise en œuvre – jusqu'aux démarches « petites villes de demain » et « action cœur de ville » soutenues par l'Etat.

Sans aller jusqu'à un scénario catastrophe, **il faut garder à l'esprit que l'absence de vision prospective** fine et ajustée sur ce territoire ne peut que conduire à accentuer les dysfonctionnements déjà observés – ou a minima de ne pas les arranger – et de fragiliser encore plus des territoires qui n'ont ni les moyens ni les ressources pour canaliser et effacer des fractures de plus en plus marquées et dangereuses pour l'équilibre social des populations et l'efficacité des politiques publiques.

Les travaux de la Fondation IDEA montrent que cette sous-estimation a été –entre autres - au cœur de l'échec des politiques d'aménagement. Il serait souhaitable que le versant français reconnaisse la légitimité et le rôle central de ces prospectives locales et ajustées à la situation.

C'est le cœur du travail réalisé par l'AGAPE – agence d'urbanisme dont c'est le rôle que lui reconnaît l'Etat via le code de l'urbanisme - depuis plusieurs décennies et dont l'action même se trouve parfois bousculée et souvent ralentie (dans les documents de planification notamment) par une incompréhension de nos « prospectives maisons » dont la rigueur et la pertinence sont confirmées par les dynamiques constatées depuis plusieurs années.

Les nombreux travaux engagés depuis 2020 sur les prospectives scolaires AGAPE, permettent aux politiques publiques d'adapter leurs stratégies d'équipements autour de projections cruciales pour anticiper les mutations à venir, comme c'est le cas avec la Ville de Longuyon ou avec le travail mené aux côtés de la Région Grand Est et de l'Agglomération du Grand Longwy sur les prospectives des lycées.

La reconnaissance et l'intégration de ces prospectives dans les travaux des SCoT et documents de planification passent par le renforcement des diagnostics et l'intégration des stratégies transfrontalières. Cela doit participer également au renforcement de la sécurité juridique de ces documents.

Pour le dire plus clairement et sans ambiguïté : il faut reconnaître à la Lorraine Nord le statut de périphérie Sud et d'espace de desserrement de la Métropole Luxembourgeoise, qui affiche les taux de croissance les plus importants d'Europe et dont les effets non-maîtrisés et non anticipés conduisent la Lorraine Nord et ses collectivités, à supporter des fractures sociales et économiques qu'elle ne peut que difficilement canaliser.

Ainsi, **il faut aussi comprendre que les objectifs de croissance démographique et de production de logements** (donc indirectement de consommation foncière) **inscrits dans les documents de planification ne relèvent aucunement d'ambitions politiques** dénuées de sens ou relevant de lubie.

Ces objectifs ne sont que la traduction d'un scénario « au fil de l'eau » avec lequel les élus du nord-lorrains, qu'ils y soient favorables ou pas, n'ont d'autre choix que de composer.

A aucun moment ces élus n'ont été consultés ou entendus pour savoir si un doublement du nombre de frontaliers à horizon 2050 était souhaitable ou pas. En 2023, ils doivent seulement faire avec et se retrouvent en quelque sorte entre le marteau luxembourgeois et l'enclume française.

3.2.2 Des Projets d'Aménagement Stratégiques qui traduisent des principes communs sur la base de référentiels communs

Avant de construire de nouveaux périmètres, il semble donc opportun d'exploiter le potentiel légal et réglementaire offert par les outils de planification actuels, dont les SCoT constituent incontestablement la pierre angulaire, pour faire écho aux stratégies luxembourgeoises.

Tout d'abord, deux éléments prioritaires, pouvant être concrétisés dans le Projet d'Aménagement Stratégique des SCoT, semblent incontournables pour envisager une planification transfrontalière cohérente :

- Définition d'une **armature urbaine à portée transfrontalière**, qui pourrait s'articuler avec celle mise en place par le PDAT 2023. Cette armature permettrait d'identifier les différents points d'appui géographiques des stratégies d'aménagement du territoire, en particulier :
 - La concentration du développement démographique ;
 - Le déploiement d'infrastructures de mobilité actives induites (masse critique) ;
 - Les politiques de l'habitat de lutte contre les déséquilibres sociaux induits par les « effets frontière » ;
 - Le développement d'infrastructures et d'équipements publics induits par la tendance à l'hyper-résidentialisation des territoires ;
 - Des zones d'activités économiques prioritaires pour contrebalancer les dynamiques d'aspiration ;
 - Des projets urbains structurants et pilotes à l'échelle de l'aire fonctionnelle, notamment pour transposer un urbanisme expérimental inspiré des travaux de « Luxembourg in Transition » ;
- Définition d'une **armature écologique à portée transfrontalière**, s'appuyant sur les espaces à haute valeur écologique existants ainsi que ceux qui pourraient contribuer directement à amener l'aire fonctionnelle luxembourgeoise dans une trajectoire de reconquête de la biodiversité et de renforcement de la qualité de vie des espaces ruraux et périurbains. Cette armature écologique pourrait compléter la cartographie des maillages vert, bleu et jaune identifiés dans le PDAT 2023 et contribuer à sa protection et à son renforcement à l'échelle de l'aire métropolitaine fonctionnelle :
 - Identification de périmètres d'extension de zones écologiques protégées (ou a minima définition de zones tampons autour des sites Natura 2000 existants). Cela devrait favoriser une meilleure prise en compte des enjeux écologiques de la bande frontalière car si le versant français se caractérise par une absence de zones protégées (type Natura 2000) les bandes frontalières belges et luxembourgeoises en sont couvertes...
 - Cartographie des maillages/continuums écologiques (trames vertes, bleues et jaunes) afin d'acquérir une connaissance commune des réseaux écologiques existants à l'échelle de l'aire métropolitaine mais aussi d'identifier les secteurs à enjeux (protection/renforcement).

Dans cet état d'esprit, les SCoT sont à même de proposer des armatures qui pourront favoriser la construction d'armatures globales à l'échelle de l'aire fonctionnelle.

Ces éléments devront être ensuite déclinés dans les Documents d'Orientations et d'Objectifs, en proposant des prescriptions ou des recommandations favorisant la transcription réglementaire et l'intégration de réponses concrètes à des orientations à portée transfrontalière.

Il semblerait qu'un travail de partage et d'échange avec les partenaires transfrontaliers favoriserait une hiérarchisation des enjeux et donc des sites/secteurs prioritaires. Ces derniers pourraient faire l'objet de prescriptions strictes, dans le cas notamment de projets ou d'objectifs éminemment transfrontaliers, comme par exemple (liste non exhaustive) :

- **Extension de zones écologiques protégées frontalières.** Le cas du périmètre « Minett UNESCO » est particulièrement éclairant ici. La cartographie des zones écologiques existantes sur la façade Nord de la Lorraine Nord (*voir p 30*) résume à elle seule le fossé existant au sein de l'aire fonctionnelle transfrontalière ;
- **Cibler les continuums urbains nécessitant un travail de co-construction entre territoires.** Ex : zone des 3 frontières entre Longlaville, Mont-Saint-Martin, Aubange et Pétange. Le SCoT pourrait fixer des objectifs visant à améliorer la coordination de la planification entre ces communes et favoriser des collectifs de travail locaux sur différentes problématiques (ex : risque d'inondation sur ce secteur, mais aussi déploiement des mobilités actives, devenir des stations essences, stationnement, activités économiques...) ;
- **Imposer la réalisation de schémas stratégiques transfrontaliers,** sur le modèle de ce qui a été réalisé à l'échelle du GECT Alzette Belval et des « Masterplan » ou « Leitbild » et dans l'état d'esprit des espaces d'actions transfrontaliers imaginés par le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire 2023 du Luxembourg. Les SCoT pourraient définir les périmètres géographiques de ces espaces d'actions et proposer des actions favorisant l'articulation du développement du territoire entre ces espaces et leurs interfaces ;
- **Proposer des périmètres prolongeant les zones fonctionnelles luxembourgeoises ;**
- **Imposer la réalisation de plan stratégiques réglementaires qui pourraient favoriser un meilleur partage d'objectifs et de stratégies locales qui intéressent l'espace transfrontalier** (Plan de Mobilité, PCAET, Schéma d'équipements...) et peuvent apporter de la lisibilité à des actions de co-développement voire de cofinancement.

D'autres axes et points précis pourraient faire l'objet d'autres prescriptions dans les SCoT, il faudra toutefois garder à l'esprit que si ces prescriptions vont dans le bon sens, **elles impliquent forcément des moyens supplémentaires pour garantir leur mise en œuvre ainsi qu'un cadre fonctionnel qui doit entrer dans les habitudes des collectivités et des élus.**

Là aussi, la place d'une agence d'urbanisme est assez évidente pour assurer un relais à la fois entre le transfrontalier et le SCoT, puis du SCoT vers les intercommunalités et enfin des intercommunalités vers les communes.

3.2.3 Des programmes d'actions pour orienter le cofinancement, assurer une mise en œuvre et favoriser une gouvernance multi-partenariale

Si certains aspects peuvent facilement faire l'objet de prescriptions pour actionner une planification transfrontalière cohérente, d'autres ne peuvent malheureusement pas s'inscrire dans le cadre réglementaire des SCoT. C'est notamment le cas d'analyses ou d'études qui pourraient être menées à l'échelle des SCoT.

Le Programme d'Action d'un SCoT semble être un outil incontournable pour encourager et améliorer la planification transfrontalière puisqu'il vise à accompagner la mise en œuvre de ce schéma.

Ce document, non obligatoire, **permettrait de donner une dimension opérationnelle renforcée aux SCoT**, tout en valorisant les périmètres d'actions et d'interventions d'autres partenaires et acteurs¹.

Ce Programme d'Action **pourrait donc décliner toute une batterie d'actions**, à portée multipartenariale qui pourrait alimenter la planification transfrontalière, mais aussi les coopérations transfrontalières bilatérales via :

¹ <https://outil2amenagement.cerema.fr/le-programme-d-actions-pa-du-scot-r1570.html>

- **La réalisation d'études stratégiques, en particulier sur les ressources naturelles** afin d'alimenter les schémas d'aménagement prospectifs et s'assurer que la pression exercée sur ces ressources ne remet pas en cause leur durabilité et leur disponibilité ;
- **L'affirmation d'une stratégie de renforcement économique, de décarbonation et du rôle central des sols** qui pourra s'inscrire dans les stratégies et politiques portées par la Région Grand Est (Agence Régionale de Transition Ecologique de la Région Grand Est, SRDEII) et l'Etat ;
- **La facilitation de l'articulation entre les politiques d'aménagements et de planification et les stratégies transfrontalières dépassant/sortant du cadre réglementaire du SCoT** (PMF, GECT...);
- **La définition d'une gouvernance de suivi et d'évaluation, transfrontalière ;**
- **L'établissement d'une hiérarchisation des sujets et études, tout en identifiant les appuis financiers et techniques** qui favoriseront et permettront la mise en œuvre du Programme d'Action.

Le Programme d'Action semble en tout cas être **un outil qui pourrait donner un cadre stratégique et opérationnel pour renforcer la planification transfrontalière** et les coopérations d'une manière générale. Du côté français, cela favoriserait certainement une meilleure lisibilité des jeux d'acteurs (Région, départements, InterSCoT...) ainsi que des champs d'actions et compétences de chacun.

Pour résumer

Les SCoT de la Lorraine Nord constituent des relais pertinents pour renforcer la planification territoriale transfrontalière mise en avant dans les documents stratégiques luxembourgeois, en particulier le PDAT 2023 qui en fait l'un de ses trois objectifs politiques.

Géographiquement, le périmètre des trois SCoT nord-lorrains coïncide avec l'aire fonctionnelle transfrontalière. Les territoires nord-meusiens sont également concernés mais ne sont actuellement pas couverts par un SCoT, ce qui n'interdit pas de les intégrer aux réflexions.

Ces territoires bénéficient donc de périmètres de planification et d'aménagement du territoire à portée réglementaire, autrement dit : ils constituent des interlocuteurs de premier ordre pour favoriser une planification territoriale transfrontalière sur les espaces directement concernés par les dynamiques de métropolisation luxembourgeoise.

Au regard des constats tirés par les documents stratégiques luxembourgeois, qui se recoupent fortement avec ceux tirés à l'échelle de la Lorraine Nord, **les SCoT doivent désormais s'inscrire dans des logiques qui dépassent la simple prise en compte du transfrontalier pour envisager des stratégies d'aménagement et de planification cohérentes, intégrées et partagées.**

Les propositions faites par l'AGAPE visent à mieux positionner les SCoT dans la coopération transfrontalière autour de plusieurs axes :

- Proposer des armatures (urbaines et écologiques) qui constitueront les équivalents de celles déclinées dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire ;
- Caler les stratégies d'aménagement et les perspectives démographiques des SCoT aux objectifs et aux trajectoires de... leur métropole ;
- Transcrire une synthèse des stratégies d'aménagement issues des documents transfrontaliers, du SDT Grande Région aux plans et schémas nationaux et locaux ;
- Mettre en place des espaces de partage et d'échanges afin de proposer des Projets d'Aménagement Stratégiques favorisant la mise en place d'un cadre propice à la planification transfrontalière, en particulier en définissant les prolongations « naturelles » des **espaces**

d'actions transfrontalières proposés par le PDAT 2023. Ces espaces pourront faire l'objet de prescriptions/recommandations pour accélérer et favoriser des gouvernances locales visant à transcrire localement des objectifs de planification transfrontalière communs ;

- Décliner un certain nombre d'actions dans le Programme d'action des SCoT. Celles-ci pourront être d'ordre divers (études stratégiques autour des ressources, outils d'observations, gouvernances, suivi, actions locales...) et dépasser le champ d'action réglementaire des SCoT afin de favoriser une démarche multipartenariale qui valoriserait les rôles et prérogatives d'autres espaces de la coopération transfrontalière (Etat, Région Grand Est, Pôles Métropolitains, GECT...).

Ce positionnement des SCoT permettrait de concrétiser, sur le versant français une planification territoriale transfrontalière concrète et efficiente. **Elle pourrait également apporter de la lisibilité aux volontés de co-développement et de co-financements bilatéraux.** La planification semble dans ce contexte constituer une opportunité de développement équilibré et harmonieux étendu et rendu opérationnel sur la Lorraine Nord. Il s'agit aussi d'une **réelle opportunité de favoriser des passerelles, voire de transcrire un grand nombre de principes et outils mis en avant par la démarche « Luxembourg in Transition » sur le versant français de la métropole luxembourgeoise.**

Toutefois, **ces propositions supposent évidemment du temps et des moyens supplémentaires pour pouvoir être mis en place et animés.** Elle suppose aussi un renforcement des échanges entre les ingénieries transfrontalières pour améliorer l'accès à la connaissance et faire en sorte que la planification transfrontalière « politique » soit préparée par une planification transfrontalière « technique ». **Mais il faudra désormais une prise de conscience politique forte du côté de la Lorraine Nord, de l'intérêt de sortir d'une coopération transfrontalière qui n'est pas à la hauteur des enjeux et qui devrait placer « la planification territoriale transfrontalière » au cœur des coopérations, comme le propose le PDAT 2023.**

Au-delà d'un simple positionnement d'acteur, l'AGAPE ne peut que s'inscrire pleinement dans la stratégie et les objectifs définis par le PDAT 2023, qui s'appuient sur des constats forts, amplifiés par nos propres analyses et constats sur la Lorraine Nord. Cela justifie le principe **d'inscrire la Lorraine Nord dans l'orbite de sa métropole** qui a su construire et définir une trajectoire résiliente et décarbonée grâce à « Luxembourg in Transition ».

Si les projections économiques et démographiques qui dictent cette trajectoire (cf PDAT) peuvent interroger et interpeller, elles doivent surtout servir de base à la planification territoriale afin d'anticiper un développement équivalent à celui des 30 années passées et **éviter de retomber dans les mêmes écueils et erreurs d'aménagement qui ont conduit le Luxembourg et la Lorraine Nord dans une interdépendance marquée par de grandes fragilités et incertitudes.**

3.3 PLANIFICATION INTERCOMMUNALE : SYSTEMATISER LES PLANS POUR FACILITER LES DECLINAISONS, LES MISES EN ŒUVRE ET IMPLIQUER LES COMMUNES

3.3.1 Le PLUi un outil plus précieux que contraignant pour les communes

Si, comme nous l'avons vu, les SCoT peuvent d'ores et déjà devenir des interlocuteurs de premier plan pour une planification territoriale transfrontalière, ils ne peuvent toutefois pas répondre à l'ensemble des axes de la planification transfrontalière.

En premier lieu, le SRADDET porté par la Région Grand Est constitue également un cadre de planification transfrontalière, mais à une échelle où le contexte transfrontalier ne peut pas faire l'objet de déclinaisons fines. Le SRADDET offre toutefois la possibilité de proposer des axes de coopérations transfrontaliers et peuvent aussi appuyer un positionnement stratégique des SCoT dans la planification territoriale transfrontalière. En d'autres termes, **il apparaît que si les SCoT peuvent d'ores et déjà s'inscrire dans une planification transfrontalière directe, le SRADDET peut en renforcer la légitimité et aussi proposer aux SCoT son égide pour la renforcer.**

En second lieu, **les PLU intercommunaux peuvent renforcer les objectifs de planification territoriale transfrontalière** déclinés dans les SCoT par une traduction réglementaire d'actions et de principes.

La cartographie actuelle des intercommunalités (4/12 des intercommunalités de la Lorraine Nord) ayant acté le transfert des compétences montre qu'il reste du chemin à parcourir pour **convaincre à la fois les intercommunalités de l'importance de ce transfert de compétences** pour organiser l'aménagement du territoire et traduire des stratégies (développement économique, renforcement des cœurs d'agglomération...) et les communes que le transfert de compétence « planification » répond à des logiques qui dépassent largement la sphère communale.

Il est dommage de constater que les craintes relatives au transfert de compétences reposent souvent sur des arguments trompeurs, qui tendent à écarter ce sujet crucial des débats politiques, les communes gardant – dans le cas d'un transfert à l'intercommunalité – des prérogatives sur les autorisations d'urbanisme et un rôle central dans les choix qui seront opérés au sein de leurs territoires.

L'enjeu d'un PLUi, pour une intercommunalité, n'est pas de dicter ou d'imposer des règles d'implantation ou le nombre de places de stationnement qu'une commune devra prévoir à tel ou tel endroit - c'est souvent ce genre de clichés qui empêche d'avoir un débat sérieux sur le sujet - **mais de définir une colonne vertébrale sur laquelle pourra s'articuler une stratégie d'aménagement du territoire et d'intégration des autres pans des politiques locales.**

Le PLU, **lorsqu'il est intercommunal permet d'envisager une stratégie d'aménagement à long terme profitable à toutes les communes, en particulier par la lisibilité et la cohérence que cette stratégie offre aux partenaires de l'intercommunalité ainsi qu'aux financeurs** (qui sont bien souvent les mêmes) afin d'apporter une épaisseur et une cohérence à des actions ou des choix stratégiques (ex : renforcement de zones d'activités économiques, choix de développement de l'habitat...) que les communes, seules, peinent à porter. **Le PLUi permet aux communes d'inscrire des projets et des stratégies locales dans un cadre plus global, collectif.**

Le PLUi favoriserait également une meilleure ventilation des « droits à construire » et des opportunités de développement des communes. Une intercommunalité dotée d'un PLUi serait sans aucun doute plus à même de proposer une armature urbaine s'appuyant sur des réalités locales (foncier disponible, risques, opportunités...).

Les communes ne souhaitant plus se développer et bénéficiant de potentiels de renaturation - désimperméabilisation pourraient tirer de grands avantages d'un PLUi (droits à construire transférés vers d'autres secteurs de l'intercommunalité « en échange » d'actions ou opérations favorisant l'amélioration du cadre de vie de ses habitants).

Pour la coopération transfrontalière, le PLUi offre une opportunité supplémentaire aux communes (directement frontalières ou non) d'inscrire des projets pouvant participer à l'amélioration de leur cadre de vie. Le SCoT, en définissant des périmètres aux espaces d'action transfrontaliers, favorisera la remontée de projets communaux, qui pourront s'inscrire dans des stratégies globales et (surtout) des choix cohérents avec les communes voisines.

Ainsi, en complément du SCoT, **la systématisation des PLUi contribuerait à renforcer considérablement les stratégies de planification transfrontalière.** D'abord en concrétisant une vision stratégique qui devient « lisible » et accessible pour les territoires voisins. Puis en incluant les enjeux communaux dans une stratégie partagée et cohérente (ce qui est le principal intérêt du PLUi). Enfin, en complétant un dispositif qui pourrait accélérer la coopération transfrontalière et le co-développement aux échelles communales.

3.3.2 Les Plans et Schémas intercommunaux... autant d'opportunités pour favoriser une planification cohérente et partagée, issue des communes mais pilotée par les intercommunalités

Pour être parfaitement complet, il faut mettre en avant l'importance du rôle que peuvent jouer d'autres plans (avec ou sans portée réglementaire) dans la planification transfrontalière.

Si un PLU intercommunal peut être « augmenté » d'un Plan de Déplacements Urbains et d'un Programme Local de l'Habitat, il n'y a pas forcément besoin d'attendre un transfert de compétences pour pouvoir envisager des « planifications thématiques » aux échelles intercommunales.

Les Plans Climat Air Energie Territoriaux sont aussi des documents de planification obligatoires pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. Ici, la dynamique est forte puisque les 10 intercommunalités des deux SCoT frontaliers avec le Luxembourg sont engagées dans une démarche de PCAET, et même l'intercommunalité de T2L qui s'est engagée de manière volontaire dans la démarche.

Les PCAET constituent également des outils de planification qui peuvent intégrer une dimension transfrontalière. **Au regard du travail mené dans le cadre de « Luxembourg in Transition », il semblerait opportun de procéder à une mise en perspective de ces documents intercommunaux avec la stratégie de décarbonation de l'aire fonctionnelle transfrontalière.**

Ces documents peuvent constituer d'excellents points d'appui pour un suivi et une coordination transfrontalière sur les politiques énergétiques. **L'analyse des plans d'actions permettrait certainement d'identifier des projets emblématiques et stratégiques qui contribueraient à la décarbonation de l'aire métropolitaine.**

Un espace d'échange et de partage – tel que l'AGAPE le proposera à ces membres dès 2024 - permettrait certainement aussi d'améliorer la lisibilité des stratégies intercommunales et favoriser une planification transfrontalière sur les questions énergétiques.

La question des sols, centrale dans la stratégie de décarbonation, mériterait d'être appréhendée sous l'angle d'une planification qui dépasse le « zéro artificialisation nette » qui reste pour l'instant un casse-tête algébrique et qui tend à mettre au second plan l'enjeu de décarbonation pour lequel le sol joue un rôle crucial. **Le rôle de la Région Grand Est, semble ici incontournable pour assurer une coordination entre ses propres stratégies de mutualisation des compensations et les enjeux de décarbonation de l'aire fonctionnelle transfrontalière.**

Les Plans Paysages, les atlas de la biodiversité ou bien des schémas « spontanés » sur des sujets jugés prioritaires (équipements, friches, etc.) par les territoires peuvent largement **compléter l'arsenal des documents de planification pouvant favoriser une meilleure cohérence des stratégies transfrontalières.**

A ce titre, il apparaît essentiel que ces plans et schémas ne se limitent pas à une succession de vœux pieux. **Ils doivent être appuyés par des plans d'actions hiérarchisés et dans la mesure du possible territorialisés.** Ils doivent aussi être suivis par des gouvernances adaptées (techniques et politiques) afin d'évaluer le plan.

Par exemple, les travaux menés dans le cadre des Plans de Mobilité Simplifiés sur le périmètre du SMITRAL et de la CC du Bouzonvillois Trois Frontières intègrent des actions transversales visant à :

- Mettre en place une gouvernance, ouverte aux territoires/partenaires transfrontaliers, en charge du suivi et de la mise en œuvre du Plan de Mobilité Simplifié ;
- Maintenir une dynamique de travail sur le plan, via une action d'animation avec les communes pour cartographier et territorialiser les différentes actions.

C'est par des dispositifs innovants de ce type qu'il sera possible de rendre plus efficace la coopération transfrontalière et rendre concrètes des opportunités de co-développement, alimentés par les communes qui constituent la première maille de visibilité de l'action publique par les citoyens, frontaliers ou non.

Il faut toutefois convenir que la mise en place d'actions de ce type implique des moyens supplémentaires pour les collectivités et les structures qui portent ce type de plans...

Synthèse

La Lorraine Nord se retrouve écartelée entre un développement exogène qu'elle doit canaliser et une hiérarchie des normes française qui laisse de moins en moins de place aux particularismes locaux. Globalement, la Lorraine Nord doit planifier avec le frein à main alors que c'est sur elle que repose en partie la poursuite du dynamisme luxembourgeois.

Les différentes missions menées par l'AGAPE permettent d'envisager plusieurs types de propositions :

- L'affirmation et le soutien des SCoT comme espaces de coopération et de définition de stratégies de planification locale et transfrontalière ;
- Intégrer des volets transfrontaliers dans les différentes pièces du SCoT, notamment pour :
 - **Sécuriser juridiquement les orientations prises en termes de démographie, souvent perçues comme des ambitions, alors qu'il s'agit de scénarios « au fil de l'eau » subis par des territoires qui ne peuvent actuellement influencer sur la stratégie de développement de leur métropole ;**
 - Identifier les prolongements géographiques cohérents des espaces d'actions transfrontaliers qui auront vocation à devenir des zones fonctionnelles identifiées dans le prochain programme INTERREG ;
 - Favoriser des stratégies d'aménagement alignées avec celles de la métropole luxembourgeoise (PDAT, Plan National de Mobilité 2035, etc.), mais aussi de la Grande Région (SDT-GR) transcrites dans les PAS et les DOO des SCoT ;
 - Proposer un Programme d'Action à dimension transfrontalière qui pourra alimenter les échanges nationaux bilatéraux et amplifier les coopérations ;
- L'identification de l'AGAPE, par les collectivités et les acteurs de la planification du côté français comme relais dans la planification territoriale transfrontalière – comme le prévoit l'article L. 132-6 du Code de l'Urbanisme – afin de renforcer l'amélioration des coordinations en matière de planification. Le développement d'une plateforme dédiée au partage et aux échanges autour des documents de planification sera proposée par l'AGAPE en 2024 ;
- L'appui de l'Etat pour inciter et encourager les territoires transfrontaliers à s'engager dans des planifications intercommunales (PLUi, PLH, PDU, PCAET, Plan Paysage, etc.) pour rendre opérationnelles les orientations des SCoT et favoriser l'émergence de planifications transfrontalières concrètes traduites aux frontières (protections environnementales, densifications, déploiement de voies pour les modes doux, projets urbains transfrontaliers, etc.) ;
- La mise en place de gouvernances de suivi à dimension transfrontalière pour chaque plan réalisé ;
- L'investissement fort de l'AGAPE dans la promotion des travaux et outils issus de Luxembourg in Transition, qui peuvent largement contribuer à accompagner la transition écologique, sociale et énergétique des territoires de la Lorraine Nord ;
- La recherche de partenariats avec le Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire et des structures déjà membres de l'AGAPE (PROSUD) pour travailler sur des transpositions de stratégies d'aménagement transfrontalières (ex : ceinture verte transfrontalière ou visions stratégiques transfrontalières locales, sur le modèle de celle que l'AGAPE a déjà mené en 2019-2020 sur le GECT Alzette Belval).

conclusion

Les travaux réalisés dans le cadre de « Luxembourg in Transition » ouvrent des perspectives inédites pour la Lorraine Nord. A l'heure où de nombreux territoires français cherchent encore à construire une trajectoire résiliente et décarbonée, le Luxembourg a déjà fixé son cap à horizon 2050.

Le bilan carbone¹ de « l'aire fonctionnelle transfrontalière » plaide en faveur d'une stratégie d'aménagement du territoire ambitieuse où le sol n'est plus juste perçu comme un support au développement de l'habitat, de l'économie et des infrastructures mais comme un « séquestrateur » de CO₂. Les outils proposés par « Luxembourg in Transition » permettent en tout cas d'envisager une stratégie de décarbonation qui n'interdit pas la croissance et le développement et qui permet, lorsque l'on s'y plonge, de dépasser les positions encore trop clivantes sur le ZAN du côté français.

Le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire fait sien les conclusions de Luxembourg in Transition, il faudra révolutionner l'aménagement du territoire et assurer une planification cohérente à l'intérieur ET à l'extérieur du pays.

Au regard des projections à horizon 2050, est-ce que le Luxembourg a encore le choix ? Non, la planification doit être au cœur des stratégies de développement c'est assez inexorable et presque vital au regard des « goulets d'étranglements » clairement identifiés. On peut bien évidemment s'interroger, voire s'inquiéter sur la trajectoire économique et démographique prise par le Luxembourg, mais on ne peut que s'inscrire dans une logique assez imparable : planifier avec un scénario haut pour éviter d'amplifier les travers qui commencent à faire tousser l'économie luxembourgeoise. L'approche de la fondation IDEA sur ce point est incontournable.

Du côté de la Lorraine Nord, c'est la même logique qui doit être mise au cœur de la planification : planifier avec des scénarios « hauts », pour préparer les territoires à une croissance que les documents d'urbanisme doivent anticiper, sans que cela ne légitime une consommation excessive des sols. De ce point de vue, les perspectives locales réalisées par l'AGAPE sont importantes, cruciales, déterminantes.

C'est pour cela que les SCoT sont essentiels ; les propositions faites par l'AGAPE montrent qu'il est possible de placer cette échelle de planification au cœur des coopérations transfrontalières. Les SCoT sont des outils opérationnels et fonctionnels, ils peuvent d'ores et déjà identifier et prescrire des orientations et des actions visant à s'inscrire localement (espaces d'actions du PDAT) dans la stratégie métropolitaine « Grand Luxembourg » qui résulte des mêmes référentiels européens que ceux mis en œuvre en France.

La planification territoriale transfrontalière constitue un véritable accélérateur de coopération et d'espoir pour un développement territorial plus équilibré. Cela passera inévitablement par une prise de conscience forte par les politiques de la Lorraine Nord de l'importance de cette planification territoriale transfrontalière et aussi par plus de partage sur les stratégies au sein du « Grand Luxembourg ».

¹ 16,1 Tco2e/pers.an en 2020. 24,8 pour le Luxembourg seul. L'objectif est d'atteindre 1,8 en 2050.

AGAPE - agence d'urbanisme et de développement durable
Lorraine Nord
Espace Jean Monnet - Eurobase 2 - Pôle Européen de
Développement - F-54810 LONGLAVILLE
tél : (+33) 03 55 26 00 10 - fax : (+33) 03 55 26 00 33
www.agape-lorrainenord.eu - agape@agape-lorrainenord.eu
Association Loi 1901

Président et Directeur de la publication : Fabrice BROGI
Directeur et responsable de la rédaction : Julien SCHMITZ
Rédaction : Julien SCHMITZ
Contributions de : Yasmine ARROUB, Cristina BURTEA, Hazal
DURAND, Stéphane GODEFROY, Marion ROUQUETTE et Michaël
VOLLOT
Infographie et cartographie : Virginie LANG-KAREVSKI, Frédéric
GONNET et Olivier DÜRR

